

T
345.075
WID
&
1997

16 DEC 1997



**STUDI KRITIS TERHADAP KEJAKSAAN DALAM
RANGKA MELAKSANAKAN PENUNTUTAN
DALAM PERADILAN PIDANA**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh

J. Pajar Widodo

Pembimbing

Dr. IS. Susanto, S.H.

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

1997

**STUDI KRITIS TERHADAP KEJAKSAAN DALAM
RANGKA MELAKSANAKAN PENUNTUTAN
DALAM PERADILAN PIDANA**

Disusun Oleh

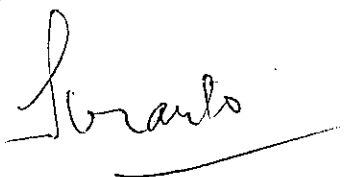
J. Pajar Widodo

NIM B. 102 94 0062

Dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal
19 Juli 1997.

Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Dr. IS. Susanto, S.H

Mengetahui,

Ketua Program Magister



Prof. H. Purwahid Patrik, S.H.

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah Yang Maha Kuasa, atas berkah dan kemurahan-Nya penulis telah berhasil menyelesaikan tesis ini. Penulis tesis ini merupakan syarat dalam rangka menyelesaikan program Pascasarjana di bidang ilmu hukum di Universitas Diponegoro.

Keberhasilan dalam menyelesaikan tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, baik bantuan materiil maupun moril, sehingga proses penulisan tesis ini berlangsung lancar. Oleh karena itu pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. IS. Susanto, S.H. selaku pembimbing penulisan tesis ini, ketelitian dan kesabaran beliau telah menggugah kesadaran penulis untuk senantiasa belajar dan mencintai ilmu pengetahuan, khususnya di bidang ilmu hukum dan kriminologi.
2. Bapak Kepala Kejaksaan Tinggi Lampung beserta staf, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian guna menyusun tesis ini.
3. Bapak Kepala Kejaksaan Negeri Bandar Lampung, Kejaksaan Negeri Kalianda, dan Kejaksaan Negeri Metro, atas segala informasi dan data yang diperlukan dalam rangka menyusun tesis ini.
4. Semua pihak yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis dalam rangka penulisan tesis ini.

Semoga hasil penelitian ini bermanfaat bagi pembaca
dan menambah pustaka di bidang ilmu hukum.

Semarang, Juli 1997

Penulis

RINGKASAN

Fokus studi penelitian ini yaitu tentang pelaksanaan tugas Kejaksaan di bidang penuntutan dalam proses peradilan pidana. Tugas penuntutan yang dilaksanakan oleh lembaga Kejaksaan pada saat ini merupakan bentuk penuntutan publik, sebagai hasil perkembangan dari bentuk penuntutan privat. Pergeseran penuntutan privat ke dalam bentuk penuntutan publik ini, mengandung dua dimensi, yaitu dimensi kekuasaan atau otoritas penuntutan dan dimensi kelembagaan penuntutan. *Dimensi kekuasaan atau otoritas penuntutan* ini berkaitan dengan pihak yang mempunyai hak dan wewenang penuntutan, yaitu pihak yang berwenang melakukan reaksi formal terhadap pelanggar hukum. Bergesernya penuntutan privat ke dalam penuntutan publik, memberikan hak dan wewenang kepada negara sebagai satu-satunya pihak yang berwenang melakukan penuntutan terhadap pelanggaran hukum, karena negara sebagai pusat kekuasaan dari seluruh masyarakat serta bertanggung jawab menyelenggarakan perlindungan masyarakat terhadap pelanggaran hukum. Pergeseran penuntutan privat ke dalam penuntutan publik, ditandai dengan adanya pergeseran atau pengalihan penerapan keadilan dari pribadi kepada negara, sejalan dengan semakin kuatnya kedudukan negara sebagai pusat kekuasaan dan pemegang otoritas pemerintahan. Reaksi terhadap pelanggaran hukum dilakukan oleh negara, bukan lagi oleh korban terhadap pelanggar hukum, karena tindakan korban terhadap pelaku pelanggaran hukum akan dicap sebagai perbuatan main hakim sendiri. Pelanggaran hukum, tidak hanya menyerang kepentingan korban, tetapi juga menyerang kepentingannya umum dan reaksi terhadap pelanggaran hukum dilakukan oleh negara atas nama kepentingan umum. Beralihnya wewenang penuntutan dari privat ke publik ini, menempatkan kepentingan korban sebagai kepentingan publik atau negara, sehingga kepentingan pribadi korban diabstrakan atau direduksi sebagai kepentingan negara. *Dimensi kelembagaan penuntutan* berkaitan dengan prosedur penuntutan kedalam badan penuntut umum sebagai organisasi penegak hukum yang dibentuk oleh negara. Negara sebagai pemegang otoritas tunggal kekuasaan dalam rangka melakukan reaksi terhadap pelanggaran hukum, yaitu tindakan penuntutan, selanjutnya membentuk badan atau lembaga yang diberi tugas melakukan penuntutan. Badan atau lembaga pemerintahan tersebut dikenal sebagai Kejaksaan. Lembaga Kejaksaan sebagai organisasi penegak hukum yang bertugas melakukan penuntutan pidana, membentuk perlengkapan suatu organisasi dan membuat aturan atau pedoman organisasi, sehingga penuntutan dilaksanakan didalam suatu organisasi dan administrasi (Administration of Justice). Bekerjanya organisasi lembaga penegak hukum yang diikat oleh prosedur dan aturan organisasi sering disebut sebagai birokratisasi. Birokratisasi ditandai dengan semakin tumbuhnya penggunaan peraturan dan ketentuan yang dibangun

secara formal rasional, pemisahan kepentingan pribadi dan kepentingan umum, legalitas berdasarkan rasionalitas, serta cara bertindak secara rasional didalam administrasi modern. Dimensi kelembagaan ini sangat penting dan perlu mendapatkan perhatian, karena dalam rangka penegakan hukum modern yang bersifat rasional sangat tergantung pada peranan organisasi dan administrasi sebagai sarana untuk mewujudkan prinsip rasionalitas. Timbulnya perhatian terhadap pengembangan lembaga-lembaga penegak hukum ini, akan sangat bermanfaat untuk meningkatkan fungsi administrasi peradilan yang bisa menampung segala permasalahan penegakan hukum modern (Administration of Justice) yang sangat kompleks. Proses penuntutan didalam lembaga Kejaksaan ini merupakan bentuk penegakan hukum didalam kerangka organisasi dan birokrasi penegakan hukum, karena ia bekerja berdasarkan prosedur dan aturan organisasi yang bersifat kaku dan rasional. Untuk mengkaji pelaksanaan tugas penuntutan didalam kontek birokrasi dan administrasi dalam kerangka penegakan hukum, maka perlu pendekatan kritis, yaitu cara pandang yang lebih mengarahkan pada proses-proses terbentuknya realitas sosial, proses-proses yang dilakukan manusia dalam membangun masyarakat dan dunianya. Pelaksanaan penuntutan didalam organisasi dan birokrasi mengandung proses-proses yang bersifat dinamis, karena menyangkut beberapa faktor determinan organisasi, seperti tujuan organisasi, struktur dan anatomi lembaga atau organisasi, otonomi serta pendukung organisasi. Pendekatan kritis terhadap kejaksaan dalam melaksanakan tugas penuntutan ini, diharapkan bisa menjelaskan bagaimana pengorganisasian tugas penuntutan dilaksanakan dalam suatu lembaga yang terikat oleh faktor-faktor determinan organisasi tersebut. Hal tersebut sangat penting untuk mengetahui sejauh mana birokratisasi penuntutan akan mampu menghasilkan keadilan, karena penuntutan merupakan bentuk penegakan hukum sebagai sarana mewujudkan keadilan. Asas penting sebagai dasar membentuk kerangka organisasi kejaksaan dan birokrasi penuntutan, yaitu asas bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan (een en ondelbaarheid). Berdasarkan asas tersebut, penuntutan dilaksanakan didalam struktur hirarkhi organisasi, yaitu Kejaksaan Negeri, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Agung. Hubungan yang bersifat hirarkhi tersebut, untuk menjaga kesatuan kebijakan penuntutan dengan mengingat tingkat keseriusan perkara yang ditangani (PK-Ting atau perkara biasa), karena penuntutan dilaksanakan oleh Kejaksaan untuk dan atas negara bukan kepentingan masing-masing Jaksa Penuntut Umum. Untuk mewujudkan kesatuan kebijakan penuntutan, maka dirumuskan pedoman tuntutan pidana sebagai filter lembaga dalam mengendalikan penuntutan. Pedoman penuntutan pidana itu mengikat anggota Kejaksaan dalam rangka mewujudkan kepentingan korps lembaga Kejaksaan.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PENGESAHAN	i
KATA PENGANTAR	ii
RINGKASAN	iv
DAFTAR ISI	vi
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Permasalahan	18
C. Tujuan Penelitian	19
D. Kegunaan Penelitian	20
E. Kerangka Teoritis	21
F. Metode Penelitian	28
G. Sistematika Penulisan	35
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kejaksaan Sebagai Lembaga Penuntut	
Umum	38
a. Perkembangan Kejaksaan Sebagai	
Lembaga Penuntut Umum di Indonesia	38
b. Struktur Organisasi dan Wewenang	
Kejaksaan Sebagai Lembaga Penuntut	
Umum	52
B. Dimensi Organisasi dan Birokrasi	
Lembaga Penegak Hukum Di Dalam	
Peradilan Pidana	68

C. Kedudukan Kejaksaan Sebagai Lembaga Penuntut Umum Di Dalam Peradilan Pidana	85
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Pengorganisasian Tugas Penuntutan Dalam Kerangka Organisasi Kejaksaan	104
a. Pengendalian Kebijakan Penuntutan Di Dalam Hirarkhi Struktur Organisasi Kejaksaan	110
b. Urgensi Pedoman Tuntutan Pidana Dalam Rangka Mewujudkan Kesatuan Kebijaksanaan Penuntutan	122
B. Aspek Hukum dan Penegak Hukum Lembaga Kejaksaan Dalam Rangka Penyelenggaraan Tugas Penuntutan	143
C. Hubungan Kejaksaan Dengan Kepolisian Dalam Rangka Persiapan Penuntutan ...	159
D. Hubungan Kejaksaan sebagai Lembaga Penuntut Umum Dengan Korban Tindak Pidana Dalam Rangka Penuntutan	172
BAB IV : PENUTUP	
A. Kesimpulan	184
B. Saran	188
DAFTAR PUSTAKA	190
LAMPIRAN	195

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Fokus studi penelitian ini tentang pelaksanaan tugas Kejaksaan di bidang penuntutan dalam peradilan pidana. Ruang lingkup penuntutan yang menjadi objek penelitian ini tidak hanya sebatas pada aspek deskripsi normatif prosedur penuntutan yang diatur di dalam hukum positif - KUHP dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia - tetapi ditekankan pada proses pengorganisasian kebijakan penuntutan yang dilakukan Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum.¹ Studi tentang pelaksanaan tugas penuntutan di dalam konteks kelembagaan akan bisa menggambarkan proses bekerjanya lembaga penegak hukum, yang ditandai pemberian otonomi kepada organisasi sebagai syarat dalam rangka menjalankan tugas dan mewujudkan tujuan organisasi atau lembaga penegak hukum. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo:

Suatu fenomena menarik berkaitan dengan masalah ini adalah, bahwa pemberian otonomi tersebut maka organisasi lain menjalani kehidupannya sendiri tidak selalu organisasi diikat oleh prosedur-prosedur formal yang ditentukan oleh organisasi itu, tetapi cenderung untuk membuat kebijakan sendiri. Oleh

1. Pasal 2 ayat (1) UU. no. 5 Tahun 1991 "... Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan". Lihat pula Pasal 8 ayat (2) "dalam melakukan penuntutan Jaksa *bertidak untuk dan atas nama negara* ..."

karena itu saya menyebutnya dengan "menjalani kehidupannya sendiri".²

Studi terhadap lembaga-lembaga hukum mulai mendapat perhatian sejalan dengan tumbuhnya kesadaran bahwa kajian terhadap hukum yang bersifat dogmatik di dalam kehidupan modern yang kompleks ini tidak mampu menjelaskan problem-problem penegakan hukum. Pemahaman hukum dari dimensi kelembagaan sebagai bagian penting yang menggerakkan penegakan hukum, diharapkan mampu menjelaskan faktor-faktor diterminan di dalam lembaga-lembaga hukum sebagai suatu proses dari perspektif sosialnya. Berkaitan dengan hal tersebut Ronny Hanitijo Soemitro menjelaskan:

Dua puluh tahun terakhir ini merupakan masa-masa timbulnya kembali perhatian terhadap lembaga-lembaga hukum itu, kekuatan-kekuatan apa yang berkaitan dengan lembaga-lembaga hukum itu, batas-batasnya dan potensi yang terkandung di dalamnya.³

Upaya memahami bekerjanya hukum yang ditekankan kepada lembaga-lembaga hukum sebagai suatu proses memerlukan bantuan dari disiplin ilmu-ilmu sosial yang lain, seperti sosiologi, anthropologi,⁴ administrasi dan manajemen. Kajian terhadap bekerjanya hukum dalam

2. Satjipto Rahardjo, **Masalah Penegakan Hukum**, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, h.18.

3. Ronny Hanitijo Soemitro, "Tahap-tahap Perkembangan Hukum dan Birokrasi", **Masalah-Masalah Hukum no. 4 Tahun 1984**, h. 25.

4. Satjipto Rahardjo, "Suatu Perkenalan dengan Teori Sosial tentang Hukum dan Kemungkinan Pemanfaatnya di Bidang Hukum Perburuhan", **Masalah-Masalah Hukum no. 2 Th. 2 Th. 1983**, H. 29.

perspektif interdisiplin ilmu-ilmu sosial tersebut, akan sangat bermanfaat karena memahami lembaga penegak hukum mengembangkan perlengkapan untuk menunjang tugas dan mewujudkan tujuan, kaidah-kaidah, prosedur-prosedur dan kultur lembaga.

Pemanfaatan disiplin ilmu-ilmu sosial yang lain di dalam usaha memahami bekerjanya hukum sangat penting artinya untuk meningkatkan kualitas penegakan hukum. Satjipto Rahardjo mengemukakan : "Pada hemat saya, hal ini penting untuk mendapatkan perhatian, oleh karena ia akan turut menentukan kualitas penegakan hukum. Dengan demikian pula hendak dikatakan, besar hasilnya manakala masalah penegakan hukum memanfaatkan bantuan ilmu-ilmu yang lain seperti sosiologi organisasi".⁵ Sedangkan Ronny Hanitijo Soemitro menambahkan:

Perluasan pandangan ilmu-ilmu sosial dan metode untuk menganalisa lembaga-lembaga hukum dilengkapi dengan sikap untuk melakukan perubahan-perubahan. Timbul keyakinan bahwa sudah tiba saatnya dengan pengetahuan yang mendukung dapat diwujudkan hal-hal yang bermanfaat bagi administrasi keadilan.⁶

Pemanfaatan hukum dalam perspektif sosial tidak bisa dilepaskan dari fungsi hukum di dalam kehidupan masyarakat modern sebagai alat legitimasi, sehingga substansi hukum pada hakekatnya merupakan realitas sosial.⁷ IS. Susanto menjelaskan:

5.Satjipto Rahardjo, op. cit, h. 21.

6.Ronny Hanitijo Soemitro, Ibid.

7.IS. Susanto, "Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial", *Masalah-Masalah Hukum* no. 9 tahun 1992, h. 17.

Sehubungan dengan undang-undang sebagai realitas sosial, maka perlu diingat bahwa undang-undang hanyalah sekadar "janji-janji", ini berarti bahwa undang-undang bisa berbeda dengan kenyataannya, sehingga dalam menganalisis hukum (undang-undang), kedua aspek tersebut harus diperhatikan, artinya analisis kritis harus dilakukan baik terhadap proses bekerjanya hukum dan proses pembuatan undang-undang.⁸

Lembaga penuntut seperti yang dikenal sekarang ini pada mulanya berasal dari Perancis, yang oleh negara-negara lain kemudian diambil oper kedalam perundang-undangannya, termasuk negeri Belanda. Ketentuan tentang lembaga penuntut umum di Negeri Belanda dimasukkan ke dalam Kodifikasi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Wetboek van Strafvoerding) pada tahun 1938. Ketentuan tersebut selanjutnya diadopsi ke dalam perundang-undangan konkordansi, yaitu berupa ketentuan I.R. (Inlands Reglement) pada tahun 1848.⁹

Sejak masa-masa sewaktu-waktu belum ada kekuasaan sentral yang mempunyai kewajiban melaksanakan tugas-tugas peradilan, maka tidaklah banyak perbedaan antara pelaksanaan proses pidana dan proses perdata. Proses penuntutan untuk memperoleh putusan hakim agar seorang pelanggar hukum dijatuhi pidana, dilakukan atas inisiatif pribadi yaitu pihak yang dirugikan. Sistem ini lama-kelamaan menunjukkan kelemahan-kelemahan yang sangat

8. IS. Susanto, Ibid.

9. Karim Nasution, "Kedudukan Kejaksaan Terhadap Pemerintah", Dengan Pendapat Komisi III DPR Mengenai Beberapa Masalah Hukum Acara Pidana, Kumpulan Tulisan, 1979, h. 18.

menyolok. Penuntutan secara perseorangan (private prosecution) telah menyebabkan upaya penentuan kesalahan seorang pelanggar menjadi lebih sulit karena yang bersangkutan akan segera mengetahui keseluruhan hal-hal yang memberatkan pelanggar. Kondisi seperti itu mendorong pelanggar berusaha memperoleh kesempatan seluas-luasnya untuk menghilangkan bukti-bukti kesalahannya.¹⁰

Penuntutan secara privat merupakan bentuk reaksi korban secara langsung terhadap pelanggar yang telah mengakibatkan kerugian yang harus diderita korban. Tata cara penuntutan korban terhadap pelanggar tersebut sudah barang tentu tidak dilakukan atas dasar peraturan yang baku, tetapi bersifat situasional dan spontan. Berdasarkan kesepakatan korban dan pelanggar dalam usaha mengurus kepentingan masing-masing pihak. Kondisi seperti itu memungkinkan timbulnya "balas dendam yang tidak pernah putus" antara korban dengan pelanggar, secara individu atau kelompok. Bahkan bisa terjadi korban tidak melakukan penuntutan terhadap pelanggar karena ada ancaman kekerasan, sehingga aturan yang berlaku adalah siapa yang lebih kuat merasa benar. Tata cara penuntutan terhadap pelanggar yang bersifat perdata ini bisa mengakibatkan seseorang pelanggar yang seharusnya bersalah tetapi tidak bisa dijatuhi pidana.

10. Suryono Sutarto, "Tinjauan Sistem Penuntutan Menurut KUHAP", *Masalah-Masalah Hukum* No. 1 tahun 1983, h. 15.

Berdasarkan perkembangan sejarah hukum pidana, pada mulanya reaksi terhadap pelanggaran sepenuhnya merupakan hak dan kewajiban korban. Akibat dari dendam darah yang tidak pernah selesai, lambat laun berubah menjadi bentuk "ganti rugi" yang harus dibayar pelanggar kepada korban berupa pembayaran harta benda. Selanjutnya dirasakan pula, bahwa pelanggaran ini tidak hanya merupakan hubungan dan urusan antara korban dengan pelanggar. Pelaku pelanggaran dianggap juga "mengganggu keseimbangan" ketertiban dan ketenteraman masyarakat, sehingga yang terjadi adalah juga gangguan terhadap "keseimbangan" antara pelanggar dengan masyarakat. Pada akhirnya sejalan dengan perkembangan masyarakat, maka gangguan yang terakhir inilah yang lebih diperhatikan, sehingga masyarakat (negara) merasa sebagai pihak yang berhak untuk melakukan penuntutan berupa "ganti rugi" dari pelanggar. Beralihnya perhatian penuntutan yang lebih cenderung kepada kepentingan masyarakat (negara), semakin menjauhkan kedudukan korban dalam proses penyelesaian pelanggaran, bahkan korban telah kehilangan hak untuk memperoleh "ganti rugi" dari pelanggar yang telah menyebabkan kerugian dan penderitaan korban.¹¹

11. Mardjono Reksodiputro, "Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana", Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, h. 75.

Sejalan dengan berkembangnya komunitas masyarakat di dalam teritori tertentu dan berpusatnya kekuasaan di tangan negara, maka setiap pelanggaran yang mengakibatkan kerugian di dalam masyarakat - meskipun secara konkret menyerang kepentingan korban dan mengakibatkan kerugian - tetapi pelanggaran tersebut dianggap merupakan pelanggaran terhadap kepentingan masyarakat dan negara.¹² Negara sebagai pemegang kekuasaan yang mengatur masyarakat merupakan pihak yang berwenang melakukan penuntutan terhadap pelanggar, sedangkan kepentingan korban telah "diabstrakkan" sebagai kepentingan masyarakat (negara). Kedudukan korban yang demikian, tidak bisa lagi leluasa memperjuangkan kepentingannya menuntut pelanggar karena telah diambil-alih dan diwakili negara, yaitu lembaga penuntut umum. Korban hanya menempati posisi pinggiran karena hanya diperlukan pengetahuannya oleh penuntut umum untuk memperkuat bukti-bukti dalam rangka penuntutan di pengadilan.

12. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, h. 217-218. Proses pengalihan dari penerapan keadilan secara pribadi ke tangan negara ini tidak berlangsung sekaligus, melainkan secara berangsur-angsur. Hal ini telah kita saksikan pada waktu membicarakan pertumbuhan hukum modern Eropa. Dengan semakin kuatnya kedudukan dan kekuasaan negara serta pemerintah, penerapan keadilan itupun berangsur-angsur berpindah ke tangan negara dan dengan demikian lalu *dilembagakan*, khusus dalam hal ini; *dinegarakan*.

Berdasarkan alasan-alasan seperti disebutkan di atas, pemerintah (negara) yang pada akhirnya merasa dirinya bertanggungjawab atas pembinaan peradilan yang baik, dengan cara mengambil alih inisiatif tuntutan pidana dari perseorangan, kemudian menyerahkan kepada badan negara yang khusus diadakan untuk keperluan tersebut yang dikenal sebagai lembaga penuntut umum (openbaar Ministerie) atau Kejaksaan seperti yang dikenal sekarang. Tindak pidana bukan merugikan kepentingan pribadi lagi, tetapi merupakan persoalan kepentingan umum sehingga segala penuntutan hanya dilakukan oleh pemerintah yang dilakukan atas nama kepentingan masyarakat yang telah dirugikan karena terjadi tindak pidana. Sejak saat itu penuntut umum (openbaar Ministeries) atas nama pemerintah menindak dan menuntut segala pelanggaran undang-undang ke muka pengadilan, selanjutnya setelah hakim menjatuhkan putusan dilaksanakan oleh Kejaksaan.¹³

Perkembangan penuntutan yang ditandai dengan beralihnya penuntutan yang bersifat privat kepada penuntutan yang bersifat publik, pada dasarnya didorong oleh dua aspek penting. Aspek yang pertama ditandai dengan terbentuknya komunitas masyarakat ke dalam suatu negara, sekaligus semakin menguatnya kekuasaan negara dalam mengatur masyarakat. Atas dasar otoritas kekuasaan

13. Suryono Sutarto, *op. cit.*, h. 16.

tersebut, negara melakukan fungsi penuntutan pidana terhadap pelanggar hukum. Beralihnya wewenang penuntutan kepada negara, maka penafsiran "kerugian" akibat pelanggaran hukum dilakukan sepenuhnya oleh negara dan penuntutan dilakukan berdasarkan kebijakan penuntutan oleh pemerintah, yaitu Kejaksaan. Aspek kedua, menyangkut proses pelembagaan penuntutan oleh lembaga penegak hukum yang dilakukan berdasarkan pengorganisasian secara formal dan rasional dalam rangka menjalankan tugas dan mewujudkan tujuan. Satjipto Rahardjo menggambarkan pelembagaan penyelesaian konflik tersebut sebagai berikut : "dari penerapan keadilan muncullah kini istilah yang lebih khusus, yaitu law enforcement (pelaksanaan atau penerapan hukum) dan administration of justice.¹⁴ Penegakan hukum yang mengedepankan peranan aspek organisasi dan lembaga penegak hukum berkaitan erat dengan berlangsungnya proses regulasi dan birokratisasi. Penuntutan pidana yang telah melembaga - Kejaksaan sebagai penegak hukum yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan - tidak lagi menyangkut kepentingan korban dan pelaku tindak pidana, tetapi terikat ke dalam pengorganisasian di dalam suatu lembaga penegak hukum yang didominasi oleh aturan-aturan, prosedur, syarat-syarat dan tujuan yang telah ditetapkan sebagai bentuk regulasi dan birokratisasi penegak hukum. Max Weber

14.Satjipto Rahargjo, Loc. Cit.

menyebut birokratisasi berarti: "semakin tumbuhnya penggunaan peraturan dan ketentuan-ketentuan yang dibangun secara formal dan rasional, pemisahan antara kehidupan umum dan pribadi, terjadinya bentuk legalitas baru berdasarkan rasionalitas, dan pelembagaan semua faktor ke dalam administrasi modern".¹⁵ Bekerjanya lembaga panuntutan sebagai pengaruh birokratisasi tidak hanya sebatas menyangkut persoalan teknis yuridis, tetapi juga bersifat politis administratif karena berbagai faktor determinan di dalam birokrasi.

Struktur kekuasaan yang kompleks, yang pada umumnya ditemukan pada masyarakat yang tidak sederhana lagi, pada gilirannya juga akan menimbulkan penegakan hukum yang tidak sederhana. Penegakkan hukum di dalam struktur kekuasaan yang kompleks ditandai dengan ciri penegakan hukum yang selektif.¹⁶ Ukuran keberhasilan peradilan pidana sebagai lembaga formal yuridis penyelesaian konflik karena terjadinya pelanggaran hukum, yaitu berupa "keadilan", sebagaimana dikemukakan oleh Abraham Blumberg "the state measure of success is not the number of confiction but their fairness".¹⁷ Ukuran

15. Max Weber, di dalam *Kelompok-kelompok Strategis tentang Negara, Birokrasi di Dunia Ketiga*, Hans Diter (et. al.), Penerjemah Aan Efendi, Yayasan Obor, Jakarta, h. 227.

16. Satjipto Rahardjo, *op. cit.*, h. 58.

17. Abraham Blumber, *Criminal Justice*, Quadrangle, Books, Chicago, 1970, h. 46..

keberhasilan peradilan pidana yang telah disebutkan di atas, bisa berbeda apabila dilihat dari dimensi organisasi dan birokrasi, karena setiap lembaga penegak hukum telah terikat dengan otoritas birokrasi. Lebih lanjut Abraham Blumberg mengemukakan "as practical matter, self imposed organizational pressure, such as getting the most for each prosecution dollar and demonstrating the superiority of the public service model of the office direct all energies toward production."¹⁸

Tugas kejaksaan di dalam peradilan pidana berkaitan dengan masalah penegakan hukum dan keadilan ¹⁹, namun demikian dilihat dari dimensi keberhasilan penegakan hukum, orientasi keberhasilan penegakan hukum lebih ditekankan kepada jumlah penghukuman (the number of conviction). Dengan demikian "keadilan" (Fairness) diterjemahkan oleh kejaksaan sebagai ukuran keberhasilan tugas lembaga berupa tingginya frekuensi penghukuman sehingga ukuran keberhasilan penuntutan pidana dipersepsi sebagai hasil maksimal dan ditetapkan sebagai kriteria efisiensi lembaga.²⁰

18. Abraham Blumberg, Ibid.

19. Lihat Penjelasan pasal 30 UU No. 5; tahun 1991 "..... Badan Negara dalam bidang penegakkan hukum dan keadilan".

20. Blumberg, Ibid, "the criterion of office efficiency becomes the number of conviction proceduced".

Orientasi Kejaksaan mengenai ukuran keberhasilan tugas-tugas organisasi yang ditekankan kepada tingginya frekuensi penghukuman, dapat dipandang sebagai upaya suatu lembaga dalam rangka mengembangkan kinerja dan mengamankan jalannya organisasi. Satjipto Rahardjo menjelaskan hal tersebut sebagai berikut:

Suatu organisasi dan anggota-anggotanya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan serta kaidah-kaidah organisasi yang resmi dengan kebijakan-kebijakan serta kegiatan-kegiatan yang secara terus-menerus dijalankan, yang akan meningkatkan keuntungan terhadap organisasi dan yang akan menekan hambatan-hambatan terhadap organisasi.²¹

Bekerjanya hukum di dalam konteks birokrasi di dasarkan kepada otoritas struktur organisasi, hirarki dan rantai komando ²², pemusatan kekuasaan dan wewenang pada sekelompok individu di pucuk pimpinan, dan fungsi individu anggota organisasi lebih ditekankan penggerak fungsi-fungsi organisasi. Dimensi birokrasi dari lembaga (penegak hukum) ini menempatkan hubungan antar manusia di dalam organisasi dilakukan atas dasar "simbol", seperti jabatan dan pangkat yang melekat pada fungsi-fungsi organisasi, sehingga aspek kemanusiaan menjadi sangat tidak berarti. Organisasi atau lembaga yang telah disebutkan di atas, lazim dikenal bersifat birokratis

21. Satjipto Rahardjo, *op. cit.*, h. 22.

22. Max Weber, *Law and Economy and Society*, A. Clarion Books, 1954. "Every administration, on the other hand needs dominations, because it is always necessary that some powers of command be in hands of somebody".

(bureaucratic or mechanistic).²³

Lembaga penuntutan di Indonesia dilaksanakan oleh Kejaksaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan adalah alat kekuasaan dari pemerintah di bidang penuntutan, dalam melaksanakan wewenang ditujukan untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia, harkat manusia serta negara hukum. Kejaksaan sebagai alat pemerintah adalah satu dan tidak dapat dipisah-pisahkan (een en ondelbaar)²⁴ sehingga dalam melaksanakan tugasnya, para pejabat Kejaksaan diharuskan mengindahkan hubungan hierarkis (hubungan atasan dan bawahan) di lingkungan pekerjaan. Untuk memperoleh garis hierarkhis, Jaksa Agung adalah Penuntut Umum tertinggi²⁵, yang bertugas memimpin dan melakukan pengawasan terhadap para Jaksa di dalam melakukan penuntutan.²⁶

Struktur organisasi Kejaksaan yang bersifat hierarkhis menimbulkan hubungan kerja atasan dan bawahan yang bersifat "komando", sehingga tindakan penuntutan merupakan kebijaksanaan koorps Kejaksaan, bukan kebijaksanaan masing-masing Jaksa. Konsekuensi hubungan

23. Lyman W. Porter, Edward Lawler, Richard Hackman, *Behavior in Organizations*, Mc Graw Hill Book Company, h. 258.

24. Lihat pasal 2 ayat (2) UU no. 5 tahun 1991.

25. Lihat pasal 18 ayat (1) UU No. 5 tahun 1991.

26. Martiman Prodjohamidojo, *Kekuasaan Kejaksaan dan Penuntutan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 8.

kerja yang bersifat hierarkhis itu menimbulkan ketidakbebasan Jaksa dalam menentukan kebijakan penuntutan perkara yang sedang ditangani karena tergantung kepada Kebijakan Atasan Jaksa tersebut. Salah satu kebijakan intern organisasi Kejaksaan di bidang penuntutan, yaitu tentang pedoman penuntutan perkara berisi ketentuan apabila putusan pengadilan berupa pemidanaan yang kurang dari setengah atau dua per tiga tuntutan Jaksa Penuntut Umum, maka penuntut umum tersebut akan mengajukan upaya hukum banding atau kasasi, terlepas dari "rasa keadilan" penuntut umum bersangkutan dan masalah pembuktian. Keberadaan ketentuan atau kaidah intern organisasi Kejaksaan itu dilihat dari perspektif organisasi dan birokrasi merupakan hal yang logis, karena setiap organisasi cenderung menggantikan tujuan serta kaidah-kaidah organisasi yang resmi dengan kebijakan-kebijakan serta kegiatan-kegiatan yang secara terus menerus dijalankan, yang bertujuan meningkatkan keuntungan organisasi dan menekan hambatan organisasi. Oleh Chamblis dan Seidman, perilaku organisasi tersebut dirumuskan sebagai "maximizing rewards and minimizing strains on the organization".²⁷ Bekerjanya hukum dalam konteks organisasi tidak hanya berkaitan dengan persoalan teknis yuridis, tetapi juga aspek politis-administratif

27. Satjipto Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum, Sinar Baru, Bandung, h. 22.

yaitu menyangkut bagaimana suatu lembaga penegak hukum beradaptasi dan merespon persoalan menjalankan tugas dan mewujudkan tujuan organisasi. Kebijakan organisasi Kejaksaan tersebut bisa menimbulkan suatu asumsi dan fiksi bahwa "keadilan" yang dikehendaki identik dengan pidana berat.

Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah merupakan bagian dari pemerintah, sehingga dalam melaksanakan tugas di bidang penuntutan bertanggungjawab kepada pemerintah. Persoalan yang timbul tertang pertanggungjawaban itu berkaitan dengan instansi apa yang harus menerima pertanggungjawaban tugas kejaksaan, apakah Presiden, Menteri Dalam Negeri atau Menteri Kehakiman. Pertanggungjawaban tugas kejaksaan tidak ditentukan berdasarkan persoalan yang dihadapi itu mempunyai aspek nasional atau tidak, tetapi tergantung pada aksentuasi tugas Kejaksaan yang berpuncak pada Jaksa Agung. Kedudukan Kejaksaan sebagai Bagian pemerintah, tidak berarti pemerintah bisa memberi petunjuk di bidang teknis-yuridis, tetapi hanya sebatas mengatur bidang administrasi. Pengaturan tugas Kejaksaan secara teknis-yuridis dilakukan oleh pejabat-pejabat Kejaksaan secara hierarkhis dan berpuncak pada Jaksa Agung.²⁸

28. Karim Nasution, *op. cit.*, h. 20.

Kedudukan Kejaksaan sebagai alat kekuasaan pemerintah di bidang penuntutan ini menimbulkan dilema dalam rangka penegakan hukum. Kejaksaan sebagai alat penegak hukum harus tunduk kepada aturan-aturan hukum yang bersifat objektif dan tidak memihak, sedangkan Kejaksaan sebagai alat kekuasaan pemerintah tidak bisa dilepaskan dari kepentingan pemerintah.²⁹ Adanya titik singgung batas antara kepentingan penegakan hukum yang bersifat yuridis normatif dengan kepentingan pemerintah yang bersifat politis-administratif akan memberikan gambaran kualitas penegakan hukum.

Keterkaitan Kejaksaan di bidang pemerintahan, antara lain diatur di dalam Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1986 tentang Musyawarah Pimpinan Daerah (MUSPIDA). Peraturan tersebut menyebutkan bahwa Kejaksaan di tingkat propinsi dan Kabupaten merupakan bagian dan menjadi Musyawarah Pimpinan Daerah bersama instansi pemerintah yang lain.

Instansi pemerintah yang termasuk Muspida adalah Gubernur/Bupati/Walikota, Pangdam/Kodim, Kapolda/Kapolres, yang secara bersama-sama bertugas merumuskan kebijakan setempat dalam bidang pemerintahan, keamanan dan penegakan hukum. Berdasarkan ketentuan di atas,

29. Lihat Penjelasan pasal 8 ayat (2) UU. no. 5 tahun 1991. "... Oleh karena itu pelaksanaan penuntutan harus berdasarkan hukum dan senantiasa mengindahkan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat dengan memperhatikan kebijakan pemerintah dalam penanganan perkara pidana..."

dan penegakan hukum. Berdasarkan ketentuan di atas, Kejaksaan telah menempatkan diri di lingkungan kekuasaan (inner cyrcle power). Jika ditinjau dari sudut kedudukan, maka Kejaksaan berada di lingkungan eksekutif, sehingga menampilkan diri sebagai kekuatan "elite politik" diantara supra politik yang memiliki kekuasaan.³⁰ Kedudukan Kejaksaan sebagai penegak hukum dilihat dari struktur ketatanegaraan Indonesia, memberikan suatu gambaran kompleksitas peran dan fungsi, sehingga kajian tentang Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum tidak cukup dari pemahaman normatif-dogmatig. Kajian terhadap kejaksaan dalam rangka penegakan hukum lebih tepat dilakukan dengan menggunakan pendekatan kritis, karena pendekatan kritis ini merupakan "cara pandang" yang lebih mengarahkan pada proses-proses terbentuknya realitas sosial.³¹ Studi terhadap penegakan hukum dengan menggunakan pendekatan kritis ini akan menjelaskan konfigurasi faktor-faktor determinan di dalam suatu organisasi lembaga penegak hukum dalam rangka menjalankan tugas dan mewujudkan tujuan organisasi. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis memilih judul penelitian. "Studi Kritis Terhadap Kejaksaan Dalam Rangka Melaksanakan Tugas Penuntutan Dalam Peradilan Pidana".

30. Ilham Gunawan, **Peranan Kejaksaan dalam Menegakan Hukum dan Stabilitas Politik**, Sinar Grafika, Jakarta, h. 3.

31. Is. Susanto, *op. cit*, h. 14.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan utama penelitian ini, yaitu "Bagaimanakah bekerjanya Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum dalam menyelenggarakan tugas penuntutan dalam peradilan pidana? Berdasarkan permasalahan pokok dapat diuraikan beberapa sub-masalah yang menjadi fokus penelitian ini, yaitu:

- a. Bagaimanakah Kejaksaan sebagai Lembaga Penegak hukum mengorganisasikan tugas penuntutan dalam peradilan pidana?
- b. Bagaimanakah peranan aspek hukum dan perundang-undangan serta aparat penegak hukum Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum dalam menyelenggarakan tugas penuntutan?
- c. Bagaimana hubungan Kejaksaan dengan Kepolisian dalam rangka persiapan penuntutan dalam peradilan pidana?
- d. Bagaimanakah hubungan Kejaksaan sebagai lembaga penuntut umum dengan Korban tindak pidana sebagai pihak yang menderita akibat tindak pidana dalam rangka penuntutan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk memperoleh gambaran Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum dalam melakukan pengorganisasian tugas penuntutan dari aspek organisasi dan birokrasi penegakan hukum di bidang penuntutan.
2. Untuk memperoleh gambaran tentang aspek hukum dan perundang-undangan serta aspek aparat penegak hukum. Aspek hukum dan aspek aparat penegak hukum merupakan dua bagian penting yang menggerakkan organisasi dalam merespon permasalahan dan pelaksanaan tugas penegakan hukum di bidang penuntutan.
3. Untuk memperoleh gambaran hubungan Kejaksaan dengan Kepolisian dalam rangka persiapan penuntutan (pra penuntutan) sebagai dasar penuntutan. Hubungan kedua instansi tersebut diamati dalam konteks struktur birokrasi peradilan pidana sebagai sistem.
4. Untuk memperoleh gambaran sejauh mana Kejaksaan sebagai lembaga penuntut umum, yang "mewakili" masyarakat, memberikan respon dan mengakomodasikan kepentingan korban tindak pidana, sesuai dengan trend internasional yang memberikan perhatian korban di dalam peradilan pidana.
5. Untuk membangun pemahaman pemikiran alternatif tentang organisasi dan birokrasi penegakan hukum, yang menempatkan aspek efisiensi dalam konteks "kemanusiaan" karena penegakan hukum pada hakekatnya

merupakan upaya menegakkan masalah kemanusiaan (human dignity), lazim disebut "keadilan", sekaligus meningkatkan kualitas penegakan hukum.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritik

Secara teoritik hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran alternatif tentang dimensi organisasi dan birokrasi penegakan hukum, khususnya di bidang penuntutan pidana, dalam rangka meningkatkan kualitas penegakan hukum yang lebih responsip terhadap perkembangan dan asas-asas peradilan yang baik.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan pengorganisasian penuntutan pidana instansi Kejaksaan, yang berorientasi kepada upaya peningkatan kualitas penegakan hukum dan sesuai dengan asas-asas peradilan. Hal tersebut penting artinya berkaitan dengan kedudukan Kejaksaan di bidang peradilan pidana, bahwa dalam rangka penuntutan Kejaksaan mewakili kepentingan masyarakat dan negara.

E. Kerangka Teoritis

Penuntutan pidana merupakan salah satu mata rantai dari keseluruhan tindakan dalam acara pemeriksaan perkara pidana yang tercakup dalam proses peradilan pidana. Tahap penuntutan merupakan bagian yang sangat menentukan berlangsungnya peradilan pidana karena menjadi dasar bagi tugas lembaga berikutnya, yaitu tahap pemeriksaan di sidang pengadilan. Berdasarkan doktrin hukum berlaku suatu asas bahwa penuntut umum mempunyai monopoli penuntutan, artinya setiap orang baru bisa diadili jika ada tuntutan pidana dari penuntut umum ialah lembaga kejaksaan, karena hanya penuntut umum yang berwenang mengajukan seseorang ke muka pengadilan.³²

Menurut Satjipto Rahardjo, lembaga-lembaga hukum - termasuk kejaksaan - mengemban tugas untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum. Tujuan hukum tersebut sering dirumuskan sebagai usaha untuk menciptakan tata tertib di dalam masyarakat. Dengan demikian, maka apa yang disebut sebagai lembaga itu adalah pengorganisasian kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan hukum tersebut.³³ Lebih lanjut Schuyt menjelaskan:

Tujuan hukum yang kemudian harus diwujudkan oleh organ-organ pelaksanaannya itu adalah sangat umum dan kabur sifatnya. Ia menunjuk pada nilai-nilai: keadilan, keserasian (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum sebagai tujuan-tujuan yang harus diwujudkan

32. Suryono Sutarto, *op. cit.*, h. 16.

33. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, h. 65.

oleh hukum dalam kehidupan sehari-hari. Oleh karena kekaburan dalam tujuan yang hendak dilaksanakan oleh hukum inilah, maka sekalipun organisasi-organisasi yang dibentuk itu bertujuan untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum, organ-organ ini dipakai untuk mengembangkan pendapatnya atau penafsirannya sendiri mengenai tujuan-tujuan hukum.³⁴

Pengorganisasian organ-organ pelaksana atau lazim dikenal lembaga penegak hukum, dilakukan di dalam struktur organisasi kelembagaan dan diikat oleh prosedur-prosedur, aturan-aturan, dan pembagian fungsi-fungsi organisasi terlebih dahulu. Berdasarkan pengorganisasian yang telah dirancang, setiap lembaga penegak hukum akan mengembangkan pendapatnya atau penafsirannya sendiri tentang tujuan hukum yang akan diwujudkan melalui sarana lembaga sesuai dengan otonomi yang ada. Usaha lembaga penegak hukum untuk mengembangkan penafsiran tentang tujuan hukum dan upaya memaksimalkan penggunaan sumber daya organisasi, pada hakekatnya merupakan proses adaptasi, yaitu strategi yang dikembangkan untuk melepaskan diri dari beban atau tekanan-tekanan dan kemudahan mencapai tujuan. Proses adaptasi lembaga penegak hukum tersebut tergambar dari berkembangnya hukum-hukum kelembagaan yang tampak secara formal, berupa pedoman-pedoman, prosedur, tata kerja, organisasi yang berkembang secara dinamis sesuai dengan perkembangan kebutuhan.

34. Schuyt di dalam Satjipto Rahardjo, *ibid*, h. 75 - 76.

Setiap organisasi bekerja dalam konteks sosial tertentu sesuai dengan posisi dan fungsi dalam kerangka penegakan hukum, sehingga terjadi hubungan yang bersifat kohesif antara organisasi dan lingkungan tempat berpijaknya. Chambliss dan Seidman mencoba untuk menjelaskan gejala tersebut sebagai berikut:

Setiap organisasi diarahkan kepada pencapaian tujuan tertentu. Tujuan-tujuan resmi inilah yang dicantumkan dalam deskripsi jabatan-jabatan yang dipangku oleh masing-masing lembaga penegak hukum itu. Serempak dengan itu pula, setiap organisasi itu tunduk pada konteks sosial tertentu dan oleh karena itu terjalin hubungan yang erat di antara keduanya. Dilihat dari kepentingan organisasi serta personalnya, maka mereka dihadapkan kepada kenyataan, bahwa berbagai tindakan dan kebijakan menimbulkan keuntungan, sedang lainnya kerugian-kerugian dan hambatan. Dihadapkan kepada tantangan yang demikian itu, maka organisasi serta personalnya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan formal organisasinya dengan kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan yang akan menghasilkan keuntungan maksimal dan hambatan minimal bagi organisasi.³⁵

Suatu fenomena menarik yang muncul berkaitan dengan bekerjanya hukum dalam konteks organisasi, adalah upaya lembaga penegak hukum untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan organisasi dalam batas otonominya melampaui batas patokan-patokan formal yang ada di dalam perumusan peraturan hukum. Lembaga-lembaga penegak hukum akan mengembangkan perlengkapannya sendiri, pedoman-pedoman, prosedur-prosedur organisasi yang dibutuhkan dalam rangka mencari jalan yang aman agar pekerjaan lembaga dapat dilaksanakan secara seksama. Pengembangan

35. Chambliss dan Seidman, di dalam Masalah Penegakan Hukum, Satjipto Rahardjo, op. cit, h. 47.

kebijakan organisasi lembaga penegak hukum tersebut dapat dipandang sebagai bentuk reaksi dan respon lembaga terhadap tekanan-tekanan terhadap lembaga, sehingga mendapatkan keuntungan maksimal dan hambatan-hambatan yang minimal. Dinamika lembaga penegak hukum yang tergambar dari perkembangan pengorganisasian tersebut sangat penting dalam menjelaskan perilaku organisasi (organizational behavior) bekerjanya hukum dalam konteks organisasi.

Perilaku bekerjanya lembaga penegak hukum tersebut oleh Satjipto Rahardjo disebut sebagai "menjalani kehidupannya sendiri". Hal ini terjadi karena lembaga tersebut:

1. Menentukan sendiri tujuan-tujuan yang ingin dicapainya. Sudah barang tentu tujuan tersebut sebagai penjabaran cita hukum, seperti keadilan, ke dalam bentuk-bentuk yang lebih konkret. Adanya rumusan-rumusan tujuan, maka lembagapun selanjutnya dapat menjalankan pekerjaan secara seksama.
2. Ke dalam lembaga-lembaga hukum itu nanti akan membentuk sub-sub bagian sesuai dengan prinsip pembagian pekerjaan yang dibutuhkan. Dibentuknya sub-sub bagian ini, peri kehidupan lembaga menjadi semakin rumit pula. Dari sini menjadi semakin jelas pula apa yang di muka dikatakan tentang terjadinya pergeseran perhatian terhadap masalah-masalah keorganisasian. *Alih-alih* memusatkan perhatian terhadap tugas-tugas lembaga dalam penegakan hukum, orang disibukkan oleh berbagai persoalan organisasi.
3. Mengembangkan nilai-nilai sendiri. Pengembangan nilai-nilai ini dibutuhkan untuk menciptakan pola tertentu dalam organisasi. Apabila lembaga telah membagi diri kedalam sub-sub bagian, maka penciptaan pola ini menjadi penting, yaitu untuk menciptakan suatu sistem yang terintegrasi dengan baik. Nilai-nilai yang diciptakan dan kemudian dihayati bersama akan menciptakan pengintegrasian yang demikian itu.

4. Menciptakan kaidah-kaidahnya sendiri. Ini merupakan kelanjutan dari penciptaan nilai-nilai tersebut. Kaidah-kaidah ini akan memberikan pedoman yang lebih konkret dari nilai-nilai tersebut.³⁶

Salah satu ciri penegakan hukum dalam masyarakat modern yang menonjol ditandai dengan adanya dominasi birokrasi. Birokrasi adalah suatu bentuk pengorganisasian yang memiliki berbagai karakteristik tertentu. Karakteristik atau ciri-ciri menonjol dari birokrasi adalah: (1) spesialisasi, (2) Hirarki, (3) sistem peraturan, dan (4) tidak personal.³⁷ Bekerjanya lembaga penegak hukum dalam konteks organisasi yang terikat pada struktur hirarki dan menekankan rasionalitas, lebih mementingkan pencapaian tujuan (rasional belaka) tanpa mementingkan cara-caranya. Hal itu merupakan bentuk manipulasi pelaksanaan haluan, sehingga kadang-kadang birokrasi dan keadilan tidak identik dalam penyelenggaraan hukum.³⁸ Akibat lebih lanjut yang akan muncul adalah penyelenggaraan hukum yang cenderung bersifat mekanistik, yaitu suatu karakteristik hukum yang sangat digantungkan pada format formal impersonal dan mengabaikan individualisasi hukum yang

36. Satjipto Rahardjo, *ibid*, h. 20.

37. Satjipto Rahardjo, "Hukum dan Birokrasi", *Masalah-Masalah Hukum*, no. 4 tahun 1989, h. 22.

38. Soerjono Soekanto, Chalimah Suyanto, Hartono Widodo, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, h. 14.

lebih bersifat personal³⁹, oleh Don C. Gibbons dikemukakan dengan istilah "individual justice versus bureaucratic processing".⁴⁰

Salah satu usaha untuk mengeliminasi bias birokrasi dalam penyelenggaraan hukum melalui sarana lembaga penegak hukum dalam konteks birokrasi, oleh Soerjono Soekanto disarankan agar diadakan penelitian yang sosiologis bertujuan untuk mengungkapkan faktor-faktor apakah yang dapat meniadakan kekurangan-kekurangan dalam sistem hukum yang melaksanakan birokrasi. Gejala-gejala yang dihadapi para yuris yang bekerja dalam suatu sistem birokrasi merupakan hal-hal yang sering menimbulkan pertentangan, sehingga mengakibatkan terjadinya kesulitan untuk mengambil keputusan. Gejala-Gejala tersebut antara lain adalah kepastian hukum dan ketidakpastian hukum, sifat personal dan sifat impersonal, tujuan hukum dan keadilan, dan seterusnya.⁴¹

Untuk memahami bekerjanya hukum - dalam penelitian ini terfokus pada tugas Kejaksaan dalam melaksanakan tugas penuntutan - tidak cukup dengan melihat patokan formal penuntutan yang dirumuskan di dalam hukum positif, tetapi juga perlu memperhatikan kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum dalam konteks organisasi

39.Satjipto Rahardjo, loc. cit.

40.Don C. Gibbons, *Society, Crime and Criminal Behavior*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1976, h. 446.

41.Soerjono Soekanto, loc. cit.

dan birokrasi. Kedudukan kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum dalam konteks organisasi berkaitan erat dengan perlengkapan suatu organisasi, yang meliputi struktur dan hirarki organisasi, kaidah-kaidah dan pedoman organisasi, spesialisasi fungsi-fungsi organisasi, pejabat-pejabat dan tujuan organisasi, sehingga bekerjanya hukum dalam konteks organisasi dan birokrasi lembaga kejaksaan bersifat dinamis hasil interaksi berbagai aspek yang ada dalam organisasi sebagai socio-cultural set-up. Upaya untuk menjelaskan realitas bekerjanya lembaga kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan fungsi penuntutan ini perlu dilakukan dengan pendekatan kritis, yaitu cara pandang atau kerangka pemikiran yang mengarahkan untuk mempelajari proses-proses yang dilakukan manusia dalam membangun masyarakatnya atau dunianya.⁴² Pendekatan kritis ini diarahkan untuk mempelajari proses-proses bekerjanya hukum, sehingga realitas sosial lembaga kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan fungsi penuntutan tidak hanya bisa dijelaskan dari patokan-patokan formal penuntutan di dalam hukum positif tetapi juga harus dijelaskan dalam konteks organisasi dan birokrasi sebagai hasil proses interaksi berbagai faktor determinasi organisasi. Melalui studi proses orang akan menemukan adanya kepentingan-kepentingan dan kondisi-kondisi yang

42. IS. Susanto, op. cit, h. 15.

mempengaruhi pemilihan dan penunjukan dijadikannya perbuatan-perbuatan sebagai tindak pidana dan penerapannya, yang berarti pula terjadi sifat berat sebelah (bias) dalam proses pembuatan undang-undang dan bekerjanya hukum.⁴³

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis karena penelitian ini tidak hanya sebatas menyangkut aspek normatif dogmatik kaidah-kaidah hukum di bidang penuntutan pidana yang ada di dalam hukum positif, tetapi juga aspek sosiologis bekerjanya hukum lembaga kejaksaan dalam konteks organisasi dan birokrasi penuntutan yang bisa digambarkan dari dinamika berkembangnya kebijakan-kebijakan organisasi dalam bentuk pedoman-pedoman, prosedur, tata kerja intern lembaga. Pendekatan yuridis sosiologis ini digunakan karena penelitian ini tidak hanya sebatas mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah dan undang-undang yang berlaku pada waktu dan tempat tertentu, tetapi juga berusaha mengidentifikasi hukum sebagai institusi riil dan fungsional yang berinteraksi dengan lingkungannya.⁴⁴

43. IS. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 1995, h. 3.

44. Ronny Hanitijo Soemitro, "Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Empiris", *Masalah-Masalah Hukum* no. 9 tahun 1991, h. 44.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif karena lingkup dan fokus penelitian tentang bekerjanya hukum, yaitu pola kerja Kejaksaan sebagai salah satu institusi peradilan, tidak semata-mata dalam keadaan lembaga atau organisasi formal melainkan juga keadaannya sebagai suatu socio cultural set-up. Bekerjanya hukum dalam konteks organisasi berkaitan dengan faktor-faktor determinan lembaga Kejaksaan, meliputi struktur dan hirarki organisasi, kaidah-kaidah dan tata kerja, pejabat atau aparat penegak hukum, dan tujuan organisasi, yang berinteraksi dengan lingkungan lembaga, sehingga bekerjanya hukum menggambarkan suatu proses.

Metode kualitatif ini bisa digunakan untuk memahami makna keseluruhan dari permasalahan, tidak melihat pembahasan didalam variabel-variabel yang saling terpisah-pisah dan berdiri sendiri. Penelitian kualitatif ini lebih mementingkan "proses" dari pada hasil, karena didasarkan hubungan-hubungan bagian yang diteliti lebih jelas diamati dalam proses sehingga lebih menekankan kualitas obyek penelitian.⁴⁵

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan bekerjanya Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum dibidang penuntutan dalam konteks

45. Lexy J. Moeleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1995, h. 7.

keorganisasian intern lembaga. Penelitian deskriptif ini dimaksudkan untuk menjelaskan secara cermat terhadap fenomena sosial tertentu dengan mengembangkan konsep dan menghimpun konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak menguji hipotesis.⁴⁶

3. Sumber Data

Sumber data didalam penelitian ini meliputi data sekunder dan data primer. Data sekunder diperoleh dari bahan-bahan pustaka, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dokumen-dokumen resmi instansi penegak hukum. Data primer berasal dari aparat penegak hukum, yaitu para jaksa dalam struktur organisasi lembaga kejaksaan secara hirarki, meliputi Kejaksaan Tinggi Lampung dan Kejaksaan Negeri yang ada dibawah yuridiksinya, Polisi dan korban kejahatan yang terkait dengan penuntutan.

4. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Kegiatan pendahuluan dalam rangka pengumpulan data berupa inventarisasi hukum positif, meliputi tiga kegiatan pokok. Tiga kegiatan pokok inventarisasi hukum positif, yaitu pertama, menetapkan kriteria identifikasi untuk menyeleksi norma-norma yang dimasukkan sebagai norma hukum positif dan norma-norma yang dianggap norma

46. Masri Sringaribun dan Sofian Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, h. 4.

sosial yang bukan hukum; kedua, melakukan pengumpulan norma-norma yang sudah diidentifikasi sebagai norma hukum; ketiga, melakukan pengorganisasian norma-norma yang sudah diidentifikasi dan dikumpulkan ke dalam suatu sistem yang komprehensif.⁴⁷ Metode pengumpulan data sekunder yang lain dilakukan dengan metode dokumentasi. Dokumen yang diteliti berupa dokumen resmi instansi kejaksaan tentang berbagai pedoman penuntutan bidang tindak pidana umum, terdiri dari dokumen resmi yang bersifat internal dan eksternal. Dokumen sebagai sumber data dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramalkan.⁴⁸ Data dokumen tersebut berupa instruksi, surat edaran, surat keputusan, laporan rapat, pidato, majalah, di lingkungan instansi kejaksaan dan berita serta pernyataan pejabat kejaksaan dari surat kabar yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Pengumpulan data primer dilakukan dengan teknik wawancara. Alasan digunakan teknik wawancara setidaknya karena dua alasan. Pertama, dengan melakukan wawancara peneliti dapat menggali informasi yang diketahui atau dialami subjek penelitian (explicit knowledge dan tacit knowledge), kedua, apa yang ditanyakan kepada informan bisa mencakup hal-hal yang bersifat lintas-waktu yang berkaitan dengan masa lampau,

47. Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 13.

48. Moleong, *op. cit*, h. 161.

masa sekarang, dan juga masa mendatang.⁴⁹

Wawancara dilakukan secara mendalam (depth-interview). Wawancara mendalam dilakukan dengan beberapa daftar pertanyaan yang sudah disusun secara terbuka. Meskipun daftar wawancara yang disusun secara tak terstruktur (unstructured interview), tetapi difokuskan (focused interview) pada pokok-pokok persoalan tertentu yang tercakup didalam tema pokok penelitian. Wawancara mendalam merupakan prosedur yang dirancang untuk membangkitkan pernyataan yang dikemukakan secara bebas dan berterus terang.

Data yang sudah terkumpul, berupa sejumlah dokumen dan hasil wawancara yang terekam dalam catatan-catatan lapangan (field notes) tersebut, selanjutnya dipilah-pilah, diseleksi, dirangkum kedalam kategori, tema, fokus, permasalahan yang telah ditetapkan.

5. Lokasi dan Subjek Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Lampung, Kejaksaan Negeri Kalianda (Kabupaten Lampung Selatan), Kejaksaan Negeri Metro (Kabupaten Lampung Tengah), Kejaksaan Negeri Tanjungkarang (Kotamadya Bandar Lampung). Pemilihan lokasi tersebut disesuaikan dengan permasalahan yang diteliti, yaitu menyangkut aspek organisasi dan birokrasi

49. Sanapiah Faisal, op. cit, h. 62.

penuntutan di Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum sehingga penentuan lokasi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi diharapkan akan bisa menggambarkan satuan organisasi yang tercakup didalam struktur organisasi Kejaksaan secara utuh.

Penentuan subjek penelitian dilakukan berdasarkan metode sampel bertujuan (*purposive sampel*). Alasan menggunakan sampel bertujuan karena konsep sampel dalam penelitian kualitatif berkaitan dengan bagaimana memilih informan atau situasi sosial tertentu dapat memberikan informasi yang mantap dan terpercaya mengenai elemen-elemen yang ada.⁵⁰ Penentuan sampel awal dalam penelitian ini adalah:

1. Kepala Kejaksaan Tinggi Lampung.
2. Kepala Kejaksaan Negeri Kalianda.
3. Kepala Kejaksaan Negeri Metro.
4. Kepala Kejaksaan Negeri Tanjungkarang.

Pengambilan sampel berikutnya dilakukan mengikuti prinsip "bola salju", bergulir menggelinding sejalan dengan kegiatan memburu informasi sebanyak yang ingin diketahui peneliti, dan berhenti apabila terdapat indikasi tidak muncul variasi informasi baru.⁵¹ Berdasarkan kegiatan yang telah dilakukan tersebut, maka sampel dalam penelitian ini adalah:

50. Sanafiah Faisal, *op. cit*, h. 56.

51. Sanapijah Faisal, *loc. cit*.

1. Kepala Kejaksaan Tinggi Lampung dan Asisten Tindak Pidana Umum serta satu orang staf bidang tindak pidana umum.
2. Kepala Kejaksaan Negeri Kalianda dan Kepala Seksi Tindak Pidana Umum dan satu orang staf seksi pidana umum.
3. Kepala Kejaksaan Negeri Metro dan Kepala Seksi Tindak Pidana Umum serta seorang staf seksi pidana umum.
4. Kepala Kejaksaan Negeri Tanjungkarang dan Kepala Seksi Tindak Pidana Umum serta seorang staf seksi pidana umum.
5. Dua orang bintara Polisi reserse Polresta Bandar Lampung yang bertugas sebagai penyidik dalam rangka Pra Penuntutan dengan Kejaksaan Negeri Tanjungkarang.
6. Dua orang korban tindak pidana yang berstatus sebagai saksi dalam rangka perkara pidana pada tahap penuntutan di Kejaksaan Negeri Tanjungkarang.

6. Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu (1) analisis domein, (2) analisis taksonomis, (3) analisis komponensial, dan (4) analisis tema. Analisis data dilakukan secara simultan meliputi tahap pengumpulan dan pengolahan data di lapangan dengan analisis domein, yaitu penjelajahan data secara menyeluruh, selanjutnya berdasarkan analisis domein dilakukan analisis taksonomis dan analisis komponensial

yang dilakukan secara terfokus. Hasil analisis pada tahap pertama selanjutnya dilakukan analisis tema, dalam rangka mencari "benang merah" tema-tema yang termanifestasi dari keseluruhan data berdasarkan fokus atau permasalahan penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini disusun berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas. Sistematika penulisan ini dimulai dengan menguraikan Bab I sebagai pendahuluan, yang terdiri dari 7 subbab, yaitu Latar Belakang, Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kerangka Teoritis, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan. Substansi pokok yang ada di dalam Bab I ini, membahas tentang latar belakang masalah sebagai dasar menyusun permasalahan. latar belakang yang menjadi dasar menyusun permasalahan, terfokus pada tugas penuntutan yang dilaksanakan Kejaksaan mengandung dua dimensi, yaitu dimensi kelembagaan penuntutan dan dimensi otoritas negara dalam bidang penuntutan. Penyelenggaraan tugas penuntutan oleh negara di dalam kerangka organisasi dan birokrasi, membentuk stereotif administrasi peradilan.

Bab II berisi tinjauan pustaka sebagai dasar teoritis dalam rangka membahas permasalahan yang diteliti, terdiri dari 3 (tiga) Sub bab. Sub bab pertama tentang Kejaksaan Sebagai Lembaga Penuntut Umum,

terdiri dari Perkembangan Kejaksanaan Sebagai Lembaga Penuntut Umum di Indonesia dan Struktur Organisasi dan Wewenang Kejaksanaan Sebagai Lembaga Penuntut Umum. Sub bab kedua tentang Dimensi Organisasi dan Birokrasi Lembaga Penegak Hukum Dalam Peradilan Pidana.

Substansi Bab II ini berisi tentang tinjauan teoritis tentang tipe-tipe organisasi dan birokrasi, serta faktor-faktor determinan di dalam organisasi, meliputi struktur organisasi, prosedur dan pedoman organisasi, peranan pendukung organisasi. Uraian tersebut dikaitkan dengan organisasi dan birokrasi Kejaksanaan sebagai lembaga penuntut umum, sehingga bisa digambarkan keberadaan lembaga Kejaksanaan dalam konteks dan kerangka organisasi dan birokrasi penuntutan.

Bab III berisi tentang temuan hasil penelitian, meliputi 4 (empat) sub bab, *Pertama* tentang Pengorganisasian Tugas Penuntutan Dalam Kerangka Organisasi Kejaksanaan, yang terdiri dari Pengendalian Kebijakan Penuntutan di Dalam Hirarkhi Struktur Organisasi Kejaksanaan dan Tentang Urgensi Pedoman Penuntutan Dalam Rangka Mewujudkan Kesatuan Kebijakan Penuntutan. *Kedua*, tentang Aspek Hukum dan penegak Hukum Lembaga Kejaksanaan Dalam Rangka Penyelenggaraan Tugas Penuntutan. *Ketiga*, tentang Hubungan Kejaksanaan dengan Kepolisian Dalam Rangka Persiapan Penuntutan. *Keempat*, Tentang Hubungan Kejaksanaan Dengan Korban Tindak Pidana Dalam Rangka Penuntutan.

Bab IV, merupakan bab penutup, terdiri dari Kesimpulan atas pembahasan permasalahan dan Saran yang dikemukakan berdasarkan kesimpulan tersebut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kejaksaan sebagai Lembaga Penuntut Umum

a. Perkembangan Kejaksaan Sebagai Lembaga Penuntut Umum Indonesia

Kejaksaan sebagai lembaga penuntut umum seperti yang dikenal saat ini merupakan perkembangan sejarah masa lalu. Data sejarah nasional di zaman kerajaan Hindu-Jawa di Jawa Timur, Yaitu kerajaan Majapahit di bawah kekuasaan raja Hayam Wuruk (1350 - 1390) dikenal adanya jabatan yang dinamakan "dhyaksa" dan "Adhyaksa" yang dibebani tugas untuk menangani masalah-masalah peradilan di bawah pimpinan dan pengawasan Mahapatih Gajah Mada. Berdasarkan keterangan tersebut jabatan yang dinamakan "dhyaksa" adalah Hakim Pengadilan sedangkan "adhyaksa" adalah hakim tertinggi yang memimpin dan mengawasi para "dhyaksa".¹

Tugas Mahapatih Gajah Mada dalam urusan penegakan hukum bukan hanya sekedar bertindak sebagai adhyaksa, tetapi juga bertugas menjalankan segala peraturan raja (shitinarendran) dan sebagai "astapada" Raja Hayam Wuruk yang bertugas memberikan laporan kepada raja mengenai segala peradilan perkara-perkara yang sulit.² Tugas yang

1. Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Lina Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia, Jakarta, 1985, h. 8.

2. Gunawan Goetomo, Sejarah Perkembangan Lembaga Kejaksaan di Indonesia, Fakultas Hukum Undip, Semarang, tanpa tahun, h. 18.

disebut terakhir itu mirip tugas jaksa sebagai lembaga penegak hukum selaku pihak yang menyerahkan perkara ke pengadilan agar diperiksa dan diadili seperti yang dikenal pada saat ini.³ Para dhyaksa sebagai pejabat yang mengurus bidang peradilan di bawah kekuasaan raja, sedangkan dalam rangka menjalankan tugas-tugas peradilan di bawah pimpinan dan pengawasan Mahapatih Gajah Mada yang bergelar adhyaksa. Raja Hayam Wuruk sebagai penguasa tertinggi di bidang peradilan tidak hanya didukung oleh para dhyaksa, tetapi juga didampingi oleh dharmadhyaksa. Dharmadhyaksa adalah pejabat tinggi kerajaan yang bertugas menjalankan yurisdiksi keagamaan dibantu oleh tujuh uppati, terdiri dari dharmadhyaksa ring ka Siwa bertugas untuk mengurus hal-hal yang bersangkutan dengan agama Siwa dan Dharmadhyaksa ring ka Sogatan bertugas mengurus hal-hal yang bersangkutan dengan agama Budha. Jabatan di bawah dharmadhyaksa terdiri para pamegat atau sang pamegat (disingkat pamget), yaitu orang-orang yang ahli dalam ilmu pengetahuan.⁴ Para dharmadhyaksa sebagai pejabat di bidang keagamaan dilibatkan dalam proses peradilan untuk memberikan pertimbangan dari aspek religius kepada para dhyaksa mewujudkan "keadilan" dalam melaksanakan tugas penegakan hukum.

3. Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia, ibid.

4. Gunawan Goetomo, ibid, h. 16.

Berdasarkan sebutan jabatan-jabatan penegak hukum pada zaman Majapahit, yaitu Dhyaksa, Adhyaksa dan Dharmadhyaksa, sampai saat ini masih dipergunakan secara resmi sebutan jaksa sebagai suatu jabatan penegak hukum di lingkungan instansi Kejaksaan Republik Indonesia.⁵ Uraian di muka telah menggambarkan bahwa sejak zaman purbakala nenek moyang bangsa Indonesia sudah mengenal tentang pejabat negara atau kerajaan dengan gelar "Jaksa" yang bertugas sebagai "Penuntut Umum" atau sebagai "Hakim" serta sebagai "pengawas dalam mengendalikan urusan-urusan keagamaan".⁶

Pada masa kekuasaan VOC atau Kompeni di Nusantara telah dibuat berbagai peraturan hukum dan diangkat pejabat-pejabat dalam rangka melindungi kepentingan VOC dan membentuk badan-badan peradilan sendiri (schepenen). Politik hukum VOC tersebut diperlukan untuk melestarikan monopoli rempah-rempahnya pada masa itu. Setelah VOC berhasil melahirkan lembaga notariat dan memasang "Melchior Kerchem" (pegawai jawatan kota) sebagai notaris di daerah kekuasaan VOC dan membentuk perangkat hukum serta mengangkat pejabat-pejabat peradilan yang didasarkan

5. Jenjang Kepangkatan di Kejaksaan Republik Indonesia, Jaksa golongan IVc sampai IVe mempergunakan sebutan Adhyaksa; Mudapati Adhyaksa, Madyapati Adhyaksa dan Nindypati Adhyaksa, berdasarkan Surat Keputusan Jaksa Agung Nomor 017/5/1966 jo Nomor Kep. 008/DA/2/1968 tanggal 8 Pebruari 1968.

6. Gunawan Goetomo, *ibid*, h. 19.

pada sistem peradilan yang ada di negara Belanda.⁷ Pejabat peradilan yang diberi kekuasaan sebagai penuntut umum yaitu officier van justitie. Peraturan hukum dan sistem peradilan yang dibentuk VOC diberlakukan di daerah-daerah yang dikuasai oleh VOC terhadap orang-orang yang berasal dari negeri Belanda dan orang-orang Bumiputera. Penerapan peraturan hukum yang berasal dari negeri Belanda terhadap orang Bumiputera ternyata kurang berhasil sehingga politik hukum tersebut dirubah dengan cara menerapkan juga hukum adat kepada orang Bumiputera, sepanjang hal-hal tertentu belum diatur di dalam peraturan-peraturan hukum VOC.

Peradilan di wilayah Priangan ketika masih dikuasai oleh kerajaan Mataram, terhadap perkara-perkara yang diancam dengan pidana siksaan dan pidana mati harus dikirim ke Kerajaan Mataram untuk diperiksa dan diadili oleh pengadilan Pradata, sedangkan perkara-perkara yang tidak diancam pidana siksaan dan pidana mati diperiksa dan diadili oleh Jaksa di pengadilan Padu setempat. Setelah daerah Priangan dikuasai oleh VOC atau Kompeni dari kekuasaan kerajaan Mataram, maka perkara-perkara yang pelakunya orang-orang Bumiputera semula diperiksa dan diadili oleh pengadilan di kerajaan Mataram, selanjutnya diperiksa dan diadili oleh pengadilan kompeni. Perkara-perkara yang bersifat tindak pidana ringan diadili oleh

7. Joko Supeno, "VOC saja butuh Kejaksaan," Majalah Forum Keadilan Nomor 26, Desember 1990, h. 26.

Jaksa untuk dan atas nama Bupati setempat.⁸

Selama berlangsung kekuasaan VOC atau Kompeni, kerajaan Mataram dan kesultanan Cirebon masih menjalankan peradilan berdasarkan peraturan hukum masing-masing kerajaan. Pengadilan di kerajaan Mataram terdiri dari dua jenis pengadilan, yaitu pengadilan *Pradata* dan pengadilan *Padu*. Pengadilan *Pradata* memeriksa dan mengadili perkara-perkara berat, yaitu pembunuhan, perampokan, huru-hara dalam negeri, yang bisa diancam dengan pidana siksaan dan pidana mati. Perkara-perkara pradata tersebut diperiksa dan diadili oleh pengadilan Pradata atau Pengadilan Raja, oleh karena di dalam pengadilan tersebut raja bertindak sebagai Hakim didampingi oleh Jaksa yang bertindak sebagai Penuntut umum.⁹ Proses persidangan pengadilan Pradata dan Padu di kerajaan Mataram diuraikan oleh Mr. Tresna sebagai berikut:

Sang raja di dalam persidangan pengadilan Pradata bertindak selaku Hakim dan beliau dan mengambil tempat di Sitihiinggal dengan disertai oleh beberapa orang pegawai tinggi yang mengambil tempat di belakang raja. Para tertuduh yang perkaranya akan diperiksa dan diadili disuruh tengkurap di hadapan Sang Raja dengan diikat kaki dan tangannya pada jarak 50 meter jauhnya dari singasana raja. Selanjutnya terlihat seorang pejabat kerajaan yang bergelar Jaksa mengambil tempat di persidangan untuk bertindak sebagai Penuntut Umum. Kemudian fihak Jaksa mengajukan sebuah perkara dari tertuduh dan membacakan tuduhan, sedangkan para saksi yang dibawa Jaksa disuruh duduk di tempat yang ditentukan. Jumlah saksi tidak boleh kurang dari tiga orang dan di antara para saksi tidak boleh ada hubungan kekeluargaan. Setelah Jaksa mengucapkan tuduhan, selanjutnya diwajibkan tetap tinggal di situ

8. Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia, ibid, h. 13.

9. Gunawan Goetomo, ibid, h. 9.

untuk menjaga apabila Sang Raja memerlukan keterangan perkara tersebut. Sang Raja lalu memerintahkan kepada salah seorang pegawai tinggi untuk mendekati tertuduh dan menanyakan mengapa kaki dan tangannya diikat. Seorang pejabat tinggi yang tertua dan cakap diperintahkan raja agar mendekati para saksi diminta keterangan, selanjutnya setelah selesai memeriksa para saksi menghadap raja untuk melaporkan tugas. Sang raja setelah mendengar laporan, kemudian meminta nasehat para pejabat tinggi yang ada di dekatnya. Setelah mempertimbangkan segala hal, maka Sang raja akhirnya menjatuhkan putusan. Putusan pengadilan selanjutnya harus dilaksanakan oleh pihak Jaksa.¹⁰

Pengadilan Padu memeriksa dan mengadili perkara-perkara yang bersifat ringan, yaitu perkara-perkara tentang perselisihan antara seorang dengan orang lain, setidaknya perkara yang berhubungan dengan kepentingan rakyat secara perseorangan. Perkara-perkara semacam ini biasanya diselesaikan oleh Hakim perdamaian desa masing-masing.¹¹

Peradilan yang ada di kesultanan Cirebon dilakukan oleh peradilan kolektif karena para Jaksa yang menangani perkara terdiri dari para Jaksa yang mewakili unsur Kesepuhan, Panembahan, Kanoman dan Sultan Cirebon. Peradilan kolektif ini beranggotakan tujuh Jaksa yang dikenal dengan "Jaksa Pepitu". Jaksa ini selain bertindak sebagai Hakim juga melaksanakan tugas di bidang kepaniteraan dan penuntutan, bahkan bisa juga bertindak sebagai pembela. Proses peradilan di kesultanan Cirebon ini dilaksanakan di alun-alun dengan di bawah pohon beringin.

10. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1997, h. 23.

11. *ibid.*

Kekuasaan VOC atau Kompeni sedikit demi sedikit mulai surut sejalan dengan surutnya perdagangan yang terus merugi. Surutnya kekuasaan Kompeni di Nusantara bukan berarti mengakhiri kolonialisme, tetapi diteruskan oleh kerajaan Belanda dan segera membentuk pemerintah kolonial Hindia Belanda pada tahun 1800 di bawah pemerintahan Daendels. Pada masa pemerintahan Daendels (1808 - 1811) telah terjadi perubahan-perubahan dalam susunan pengadilan dan politik hukum terhadap kaum Bumiputera. Berdasarkan keputusan tanggal 15 Maret 1808 kekuasaan *Scheepenenbank* yang dibentuk VOC dengan yurisdiksi daerah Batavia dan Jawa Barat dipersempit wilayah hukum pengadilan tersebut hanya meliputi Batavia dan sekitar. Pengadilan untuk daerah-daerah untuk di luar Batavia dilaksanakan oleh para *Drossard*, yang kemudian diganti menjadi *Landgericht*, terdiri dari *Landdrost* sebagai ketua, para Bupati atau tujuh penduduk terkemuka sebagai anggota sebagai penasehat. Penuntut Umum dilakukan oleh pejabat yang disebut *fiscaal* bertindak sebagai Jaksa besar (*Groot Jaksa*), sedangkan pejabat bawahan *Landdrost* diberi gelar *Schouten* yang bertugas melakukan penyidikan perkara. *Landgericht* memeriksa dan memutuskan perkara pidana dan perdata yang belum dilayani "*Landraad*" yang berada di Semarang dan Surabaya.¹²

12. Kejaksaan Agung Republik Indonesia, *ibid*, h. 17.

Badan-badan yang berlaku pada masa awal pemerintahan Belanda didasarkan pada Reglement op de Rechterlyke Organitatie en het Beleid der Justitie (RO) S. 1847 - 23, meliputi yurisdiksi di Pulau Jawa dan Madura sedangkan daerah luar Pulau Jawa dan Madura diberlakukan Rechtreglement Buitengewesten (RBG). Peraturan Hukum Acara Pidana yang dipakai dan berlaku pada tahun 1845 yaitu Inlandsch Reglement (IR), selanjutnya mengalami perubahan menjadi Het Herziene Inlands Reglement (HIR) pada tahun 1941. Pasal 1 R.O. menetapkan tujuh jenis badan-badan umum, sedangkan kedudukan dan peranan Kejaksaan yang penting berada di Pengadilan Negeri (Landraad), Pengadilan Justisi (Raad van Justitie) dan Mahkamah Agung (Hooggerechtshof). Tugas dan wewenang Jaksa pada ketiga jenjang pengadilan bertindak selaku pengemban tugas dari lembaga atau dinas pemerintah yang dinamakan Openbaar Ministerie (O.M.). Berdasarkan Pasal 55 R.O., Pasal 30 HIR dan Reglement op de Strafvordering (Sv), tugas dan wewenang Openbaar Ministerie (O.M.) adalah mempertahankan ketentuan undang-undang, melakukan penyidikan dan penyidikan lanjutan, penuntutan kejahatan dan pelanggaran, dan melaksanakan putusan pengadilan pidana. Keberadaan OM di Hindia Belanda pada dasarnya merupakan penerapan azas konkordansi peraturan yang ada di

Negeri Belanda serta mengikuti sistem peraturan yang berlaku di Perancis.¹³

Openbaar Ministerie pada pengadilan Negeri (Landraad) dan Raad van Justitie dilaksanakan oleh Offisier van Justitie atau substitusi, sedangkan pada tingkat Hooggerechtshof oleh Procureur General atau substitusinya disebut Advocaat General. Para Offisier van Justitie pada Landraad adalah Penuntut Umum yang penuh (volwaardig) dan mempunyai hubungan hierarkhies dengan Procureur General demikian juga pada Raad van Justitie sehingga tidak masuk ke dalam korps Pangreh Praja (Bestuursambtenaren). Hal itu berbeda dengan posisi para Residen/Asisten Residen yang tetap masuk korps Pangreh Praja meskipun di dalam pengadilan bertindak sebagai Magistraat.¹⁴

Badan-badan peradilan pada masa pendudukan Jepang berlaku untuk semua golongan penduduk (Bumiputera, Timur-Asing dan Eropa) kecuali untuk orang Jepang, meliputi Thoo Hooin merupakan pengadilan sehari-hari, Kootoo Hooin sebagai pengadilan banding dan Saikoo Hooin sebagai pengadilan tertinggi dalam menangani perkara kasasi.

13.Sistem peradilan Perancis sebelum abad XIV memberi wewenang raja untuk menempatkan seorang pejabat yang dipercaya di pengadilan untuk bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan peraturan raja dan pemungutan denda-denda vital bagi penghasilan negara telah dipungut. Pejabat tersebut dinamakan procureur du roi (pengacara raja). Sejak abad ke XIV sistem procureur du roi ditingkatkan menjadi lembaga atau dinas negara disebut Ministere Publique (MP) yang dilaksanakan oleh para procureur du roi. Setelah Perancis menjadi Republik, sebutan procureur du roi berganti procureur de la republique. Sistem di Perancis itu diterapkan pula di Negeri Belanda pada abad ke XIX dan diterjemahkan sebagai Openbaar Ministerie (OM). Periksa Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia, h. 82.

14.Kejaksanaan Agung Republik Indonesia, ibid, h. 28.

Perubahan pada lembaga penuntutan dilakukan dengan jalan menghapus jabatan Magistraat dan Offisier van Justitie, selanjutnya memberikan tugas dan wewenang penuntutan kepada penuntut umum Bumiputera (jaksa) di bawah pengawasan kepala kantor kejaksaan yaitu seorang jaksa berkebangsaan Jepang. Perubahan tersebut memberikan tempat kepada jaksa sebagai satu-satunya pejabat di bidang penuntutan sebagai penuntut umum yang penuh. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Osamu Seirei tahun 1942, tugas dan wewenang kejaksaan adalah mencari atau menyidik kejahatan dan pelanggaran, menuntut perkara, menjalankan putusan pengadilan kriminal, dan mengurus pekerjaan lain menurut hukum. Pada Seikoo Hooiin terdapat kantor kejaksaan (Kensatsu Kyoku), masing-masing Seiko Kensatsu Kyoku (Keksaan Pengadilan Agung), Kootoo Kensatsu Kyoku (Keksaan Pengadilan Tinggi), dan Tihoo Kensatsu Kyoku (Keksaan Pengadilan Negeri).¹⁵ Posisi kejaksaan yang secara hirarkhi berada pada setiap tingkat peradilan, bukan berarti kedudukan kejaksaan tersebut bersifat subordinasi dengan lembaga dengan lembaga peradilan, tetapi secara organik dan fungsional terpisah. Hal tersebut menggambarkan bahwa kedudukan kejaksaan merupakan lembaga penegak hukum yang berada di lingkungan kekuasaan eksekutif sedangkan pengadilan berada di lingkungan kekuasaan yudikatif, secara fungsional menjalankan tugas peradilan secara bersama-sama berdasarkan azas-azas hukum dan peradilan.

15.Pasal 3 Osamu Seirei Nomor 3 Tahun 1942.

Keberadaan kejaksaan di Negara Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, secara yuridis terbentuk semenjak pengumuman pemerintah tanggal 19 Agustus 1945 tentang susunan menteri-menteri Kabinet Presidensial pertama, dengan diangkatnya Mr. Dr. Kusumaatmaja dan Mr. Gatot sebagai Ketua Mahkamah Agung dan Jaksa Agung yang pertama dalam Negara Republik Indonesia. Istilah kejaksaan dipergunakan secara resmi di dalam undang-undang bikinan pemerintah bala tentara Jepang, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 yang kemudian diganti oleh Osamu Seirei Nomor 3 Tahun 1942, Nomor 2 Tahun 1944, dan Nomor 49 Tahun 1944. Peraturan tersebut tetap diberlakukan dalam Negara Republik Indonesia - Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 - berdasarkan ketentuan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dan diperkuat Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1946, Undang-Undang Nomor 7 tahun 1947, dan Undang-Undang Nomor 19 tahun 1948. Kedudukan Kejaksaan di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia tetap berada di lingkungan kekuasaan eksekutif, dan bertindak selaku penuntut umum dibebani tugas penegakan hukum bersama-sama dengan penegak hukum lain di dalam lingkungan kekuasaan yudikatif.

Apabila struktur pemerintahan dikaitkan dengan ketentuan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 jo PP No. 2 tahun 1945, maka istilah "Gouverneur Generaal" di dalam pasal 56 R.O. harus dibaca dengan istilah "Presiden". Dengan demikian lembaga kejaksaan merupakan komponen memerintah (eksekutif) dan di bawah kekuasaan Presiden

serta bertanggung jawab secara hierarkhis. Jaksa Agung merupakan bawahan atau pembantu Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Pada tanggal 1 Oktober 1945 dikeluarkan Maklumat pemerintah tentang pembentukan kementrian negara dan pengangkatan Jaksa Agung tetap dijabat Mr. Gatot, sedangkan seluruh kantor kejaksaan masuk ke dalam lingkup Departemen Kehakiman. Urusan anggaran personalia dan administrasi menjadi tanggung jawab Kementrian Kehakiman, tetapi dalam rangka pelaksanaan tugas penegak hukum Jaksa Agung bertanggung jawab kepada Presiden. Pada masa Republik Indonesia Serikat kedudukan Kejaksaan secara organik fungsional dan operasional berada di bawah kekuasaan Departemen Kehakiman sehingga dalam melaksanakan tugas penegak hukum Jaksa Agung bertanggung jawab kepada Menteri Kehakiman. Selanjutnya periode Negara Kesatuan tahun 1950, kedudukan kejaksaan tetap berada di dalam Departemen Kehakiman.

Kedudukan Kejaksaan pada masa setelah Dekrit Presiden pada tahun 1960 mengalami perubahan status yang penting, berdasarkan putusan Kabinet Kerja I tanggal 22 Juli 1960 yaitu perubahan kedudukan Jaksa Agung dari pegawai tinggi Departemen Kehakiman menjadi Menteri Ex Offisio (Departemen Kejaksaan). Keputusan tersebut dituangkan dalam Surat Keputusan Presiden tanggal 15 Agustus Nomor 204 tahun 1960, berlaku surat tanggal 22 Juli 1960. Itulah sebabnya Menteri/Jaksa Agung Gunawan Goetomo menerbitkan Surat Keputusan Nomor Org/A.51/1 tanggal 2 Januari 1961 menetapkan tanggal 22 Juli sebagai

Hari Kejaksaan dan kemudian oleh Jaksa Agung Ismail Saleh dengan Surat Keputusan Nomor Kep-62/J.A/7/1982 tanggal 16 Juli 1982 dijadikan Hari Bhakti Adhyaksa dengan tujuan untuk selalu mengingat dan memupuk rasa persatuan dan kesatuan di lingkungan kejaksaan. Pada 30 Juni 1961 Presiden mengesahkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 1961 tentang Undang-Undang Pokok Kejaksaan pada Lembaran Negara Nomor 254 tahun 1961. Berlakunya undang-undang tersebut semakin mengukuhkan Kejaksaan sebagai Departemen tersendiri terpisah dari Departemen Kehakiman.¹⁶

Pada masa Orde Baru, dalam rangka pemurnian pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 status kejaksaan sebagai departemen ditiadakan dan Kejaksaan Agung dinyatakan sebagai Lembaga Kejaksaan Tinggi Pusat dan Jaksa Agung tidak berkedudukan sebagai Menteri. Dasar hukum perubahan status Kejaksaan tersebut tertuang di dalam Surat Keputusan Presidium Kabinet Ampera Nomor 26/U/KEP/9/66 tanggal 6 September 1966 tentang penegasan status Kejaksaan Agung yang berlaku sampai saat ini.

Pada bulan Juli 1983 Jaksa Agung mengungkap kembali Rancangan Undang-Undang Kejaksaan yang disusul dengan pembentukan tim penyusunan pokok-pokok pikiran penyusunan kembali Rancangan Undang-Undang Kejaksaan. Setahun kemudian Jaksa Agung menjawab secara tertulis di depan DPR-RI bahwa pokok-pokok pikiran itu antara lain, Agar

16. Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia, Passim, Periksa Daniel S. Lev, **Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan**, LP3ES, Jakarta, 1990, h. 61.

Rancangan Undang-Undang Baru tentang Kejaksaan memberi batasan yang jelas mengenai pengertian, wewenang, dan syarat-syarat tertentu tentang asas opportunities yang melekat pada Jaksa Agung dan memasukkan pengaturan Kejaksaan Tinggi ke dalam satu Rancangan Undang-Undang saja. Keinginan mewujudkan Undang-Undang Kejaksaan ini baru terlaksana pada akhir tahun 1990, yang pada dasarnya ingin mengganti Undang-Undang Pokok Kejaksaan tahun 1961 dengan Undang-Undang Kejaksaan yang sesuai dengan perkembangan zaman dan kesadaran hukum masyarakat.¹⁷ Pada tanggal 22 Juli 1991 berhasil diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia menggantikan Undang-Undang Nomor 15 tahun 1961. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 ini memantapkan kedudukan, organisasi, jabatan, tugas dan wewenang kejaksaan. Pembaharuan Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia dimaksudkan untuk memberikan landasan yuridis yang lebih mantap agar kejaksaan lebih mampu dan berwibawa dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.¹⁸

17. Achmad Roestandi dan Muchjidin Effendi, *Komentar Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, h. 7.

18. Oka Mahendra. AA. *Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia, Memantapkan Kedudukan dan Peranan Kejaksaan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, h. 19.

b. Struktur Organisasi dan Wewenang Kejaksaan Sebagai Lembaga Penuntut Umum

Kejaksaan merupakan salah satu instansi sosial bagian dari sistem peradilan pidana sebagai sarana pengendalian sosial dalam kehidupan komunitas negara. Struktur dan Organisasi kejaksaan tidak bisa dilepaskan dari sistem hukum yang tercakup di dalam sistem peradilan pidana dan sistem politik yang tercakup di dalam sistem pemerintahan suatu negara, sehingga struktur organisasi kejaksaan satu negara dengan negara lain akan berbeda karena perbedaan dasar-dasar sistem hukum dan sistem politik.

Untuk menjelaskan struktur organisasi kejaksaan terlebih dahulu digambarkan perbandingan antara sistem Eropa-Kontinental dan sistem Anglo-Amerika, yang berpengaruh terhadap perkembangan lembaga kejaksaan di Indonesia. Struktur dan organisasi kejaksaan di dalam sistem Eropa-Kontinental, pada kantor-kantor kejaksaan negeri memiliki struktur hirarkhis dan kurang memiliki wewenang dan lebih bersifat sentralistik. Pejabat-pejabat yang menduduki jabatan dan memiliki wewenang untuk memberikan pengarahan-pengarahan dan instruksi-instruksi, khususnya para jaksa penuntut umum merupakan pejabat resmi yang kenaikan pangkat dan promosi jabatan tergantung dari mutu pekerjaan di dalam hirarkhi organisasi dan dijiwai oleh "*rasa kesatuan korps*". Ruang lingkup pekerjaan para jaksa penuntut umum yang berada di dalam struktur organisasi yang bersifat hirarkhis dan tertutup ini akan cenderung menciptakan tekanan-tekanan ke arah pelaksanaan

penegakan hukum pidana secara seragam. Struktur organisasi yang bersifat hirarkhis dan tertutup ini mengikat pekerjaan para jaksa berorientasi pada dedikasi dan keterampilan di dalam pelaksanaan tugas ditujukan bagi kebanggaan korps lembaga dan kurang peluang peranan personal secara profesional. Tipe organisasi yang lebih menekankan spesifikasi hirarkhi dan rantai komando ini biasanya bisa dipahami dari dimensi sentralisasi atau desentralisasi.¹⁹

Sistem penuntutan perkara pidana di Anglo-Amerika lebih menekankan dimensi desentralisasi. Penuntutan terhadap tindak pidana di Inggris sebagian besar dilakukan oleh aparat kepolisian, sedangkan di Amerika Serikat pelaksanaan penuntutan dilakukan oleh para jaksa yang bekerja dalam suasana yang lebih memberikan otonomi di kantor-kantor yang beroperasi di daerah-daerah. Para Jaksa di Amerika Serikat pada umumnya merupakan pejabat yang diangkat berdasarkan hasil pemilihan di daerah untuk masa

19. Lyman W. Porter, Edward Lawler dan J. Richard Hickman membedakan tipe organisasi yang menekankan sentralisasi disebut organisasi birokratis atau mekanistik, sedangkan organisasi yang menekankan desentralisasi disebut organisasi *adaptive* atau *organic*. The dimension of authority that distinguishes one organization from another is whether authority is concentrated among a small group of individual at the very top of the structure, or whether is widely dispersed among a number of different echelons and units such that these units and individuals have a relatively high degree of autonomy. Organization of the first type have been labeled more bureaucratic or mechanistic, while the latter have been labeled more adaptive or organic. Lyman W. Porter, Hickman, dan Lawler, *Behavior in Organization*, Mc. Graw-Hill Book Company. h. 258. Periksa Umar Sekaran, *Organization Behavior*, Tata Mc. Graw-Hill Publishing Company, Limited, New Delhi, 1989, h. 199, h. 201.

jabatan di dalam lembaga penuntut umum untuk beberapa tahun, sehingga jarang jabatan jaksa semata-mata karena jabatan yang bersifat tetap, tetapi menampakkan sebagai seorang politikus karena jabatan tersebut diperoleh berdasarkan hasil pemilihan di daerah hukum tempat para jaksa bekerja.²⁰ Para jaksa akan bekerja secara profesional karena keberadaan jabatan seorang jaksa tergantung pada penilaian para pemilih atau masyarakat dalam rangka melaksanakan tugas penuntutan terhadap tindak pidana di daerah hukumnya. Keberhasilan penegakan hukum bagi seorang jaksa akan dapat menarik para pemilih untuk memilih kembali para jaksa untuk menduduki jabatan jaksa di tingkat lokal.²¹ Kedudukan para jaksa di Amerika Serikat yang didasarkan pada asas desentralisasi dan kebebasan tersebut akan dapat memberikan kemerdekaan yang luas bagi para jaksa dalam melakukan tugas penuntutan. Penuntutan terhadap tindak pidana dilakukan lebih menekankan pada bukti-bukti dan situasi serta kondisi sosial yang dapat diterima oleh masyarakat setempat.²²

20. Soedjono Dirdjosisworo, *Filsafat Peradilan Pidana dan Perbandingan Hukum*, Armico, Bandung, 1984, h. 31. Periksa Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1993, h. 87.

21. Jack Wirthyn dan Peter W. Lewis, *Modern Criminal Justice*, Mic Graw-Hill, Inc., New York, 1978. h. 135

22. Soedjono, loc. cit.

Perbedaan organisasi kejaksaan sebagai lembaga penuntut umum di dalam sistem Anglo-Amerika dan Eropa-Kontinental didasarkan pada sistem peradilan pidana dan sistem pemerintahan yang berbeda dari kedua sistem tersebut. Substansi sistem Anglo-Amerika memperlihatkan ide individualisme dan desentralisasi, sedangkan sistem Eropa-Kontinental didasarkan pada prinsip keseragaman, organisasi birokratik dan sentralisasi.²³ Sistem Anglo-Amerika memperlihatkan kecenderungan untuk mengutamakan keadilan dalam prosedur dan acara peradilan serta perlindungan hak-hak individu sangat tinggi, sedangkan sistem Eropa-Kontinental sangat mengutamakan pengembangan hukum acara peradilan secara hati-hati dan memadai dalam rangka mengungkapkan fakta-fakta di dalam proses peradilan agar dapat memberikan putusan yang adil dalam suatu perkara pidana.

Pendekatan yang berbeda antara kedua sistem tersebut di dalam administrasi peradilan pidana dapat dijajaki kembali pada masa perkembangan kedua sistem. Sistem Anglo-Amerika dipengaruhi oleh liberalisme Inggris. Faham liberalisme lebih mengedepankan hak-hak asasi dan kebebasan individu, sehingga faham tersebut sangat mewarnai proses peradilan terbukti dengan pembatasan campur tangan negara yang tercermin dari posisi hakim yang

23. Lihat Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, h. 221. Keputusan-keputusan penegak hukum harus ditentukan oleh standard yang seragam dan dilindungi dari pengaruh pribadi. Hal itu merupakan cara untuk mengatakan bahwa pelaksanaan undang-undang yang bersifat birokratik diperlukan masyarakat.

bersifat pasif di dalam proses persidangan perkara pidana, lebih memberikan keleluasaan kepada para pihak yang terlibat di dalam proses peradilan yaitu antara penuntut umum dengan terdakwa. Menurut sistem hukum di Amerika Serikat, suatu tindak pidana pada dasarnya merupakan konflik antara negara dengan individu, sehingga para pihak yang terlibat di dalam peradilan saling berhadap-hadapan antara jaksa penuntut umum mewakili negara dengan tersangka pelaku tindak pidana sebagai individu. Posisi hakim yang bersifat pasif hanya sebatas bertindak sebagai *wasit* dalam menyelesaikan konflik tersebut serta menjaga kemerdekaan dan hak-hak asasi individu dari kesewenang-wenangan negara. Faham individualisme yang mengedepankan hak-hak asasi individu ini terlihat dari "kekuasaan" yang dominan dari para juri untuk menilai dan menetapkan kesalahan terdakwa di dalam proses peradilan, sebagai bentuk partisipasi dan kekuasaan masyarakat. Dewan juri mengemban beban berat yang diberikan sehubungan dengan partisipasi warga masyarakat dalam menjalankan kekuasaan negara, juga di dalam kekuasaan yudikatif (dalam kaca mata Triaspolitika).²⁴

Sistem Eropa-Kontinental tentang acara pidana dalam kerangka sistem peradilan pidana, juga dibentuk berdasarkan asas-asas liberalisme, tetapi liberalisme Eropa pada abad kedelapan belas dan permulaan abad ke sembilan belas berkembang sangat berbeda dengan

24. Soedjono D., *ibid*, h. 28. Periksa C. Damaska, *Structure of Authority and Comparative Procedure*, Yale. L. Y. 1975. h. 480.

liberalisme dengan liberalisme di Inggris dan Amerika. Pengadilan-pengadilan di Inggris dan Amerika Serikat diberi wewenang berupa fungsi untuk melindungi individu terhadap penyalahgunaan kekuasaan dari negara. Ketika liberalisme Eropa berhasil membatasi kekuasaan Monarki Absolut (kerajaan yang berkuasa mutlak), maka tugas untuk melindungi kebebasan dan hak-milik didelegasikan kepada badan perundang-undangan, bukan kepada pengadilan-pengadilan lagi karena undang-undang yang tertulis dianggap lengkap untuk melindungi warga masyarakat terhadap tindakan pemerintah yang kurang tepat atau sewenang-wenang. Pembatasan oleh undang-undang terhadap tindakan pemerintah tersebut diperlukan karena pemerintah mendominasi kekuasaan yang telah didelegasikan oleh masyarakat, sehingga sistem Eropa-Kontinental lebih menekankan pembentukan undang-undang atau hukum tertulis yang bersifat birokratis dalam bidang peradilan. Masyarakat bersedia menerima pengawasan secara yuridis terhadap persidangan-persidangan pidana, juga ditandai dengan dibentuknya lembaga penuntut umum yang kuat dan diatur secara birokratis.²⁵ Hal tersebut akan sangat berbeda dengan sistem Anglo-Amerika yang kurang menonjolkan undang-undang yang bersifat birokratis, tetapi lebih menekankan fungsi pengadilan yang didasarkan pada hukum tidak tertulis (yurisprudensi) yang berkembang secara dinamis. Bidang penuntutan yang masuk dalam bidang yudikatif sangat memperhatikan partisipasi masyarakat

25. Soedjono D., *ibid*, h. 29.

dalam pengangkatan jaksa berdasarkan pemilihan masyarakat dan pengadilan yang melibatkan juri yang diangkat dari anggota masyarakat.

Uraian tentang organisasi Kejaksaan sebagai lembaga penuntut umum dari kedua sistem hukum di atas, sangat bermanfaat untuk menjelaskan struktur dan organisasi Kejaksaan Republik Indonesia dalam rangka sistem peradilan pidana Indonesia. Institusi Kejaksaan yang ada sekarang ini merupakan hasil perkembangan dari masa pra-kolonial, masa kolonial dan masa setelah kemerdekaan Indonesia, karena berbagai peraturan hukum dan lembaga penegak hukum di bidang peradilan sebagian merupakan kelanjutan masa kolonial, sehingga penjelasan tentang struktur dan organisasi Kejaksaan tidak cukup hanya didasarkan aspek normatif tetapi juga aspek historis.²⁶ Institusi Kejaksaan pada masa kolonial Belanda sangat dipengaruhi oleh sistem Eropa-Kontinental, hal ini dapat dilihat dari politik hukum kolonialis Belanda yang terkenal dengan asas konkordansi. Berdasarkan asas konkordansi ini semua peraturan hukum dan institusi peradilan di negeri Belanda juga diberlakukan di daerah jajahan Hindia Belanda, sedangkan sistem hukum yang ada di negeri Belanda menganut sistem hukum Eropa-Kontinental.

26.Supra. Bab II A.a. Perkembangan Kejaksaan sebagai Lembaga Penuntut Umum di Indonesia.

Pengaruh sistem hukum Eropa-Kontinental terhadap tata hukum yang ada di Indonesia secara yuridis mendapatkan legalitas di dalam pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 jo Peraturan Pemerintah RI Nomor 2 tahun 1945 yang berisi ketentuan bahwa sebelum negara Republik Indonesia membentuk badan-badan dan peraturan-peraturan negara sesuai dengan ketentuan-ketentuan undang-undang dasar, maka segala badan dan peraturan negara yang ada masih langsung berlaku. Pada saat itu badan negara dan peraturan "yang ada" ialah yang diciptakan oleh bala tentara Jepang ditambah dengan peninggalan kekuasaan kolonial Belanda yang oleh Jepang masih dinyatakan berlaku.

Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal I Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1945 merupakan landasan yuridis eksistensi Kejaksaan Republik Indonesia karena pada masa pendudukan Jepang secara formal dalam bidang peradilan dikenal keberadaan pengadilan agung (Mahkamah Agung) terdapat kejaksaan Pengadilan Pengadilan Agung (Kejaksaan Agung), sehingga adanya Mahkamah Agung Republik Indonesia menurut pasal 24 ayat (1) UUD '45 harus diasumsikan secara logis bahwa di samping ada Mahkamah Agung terdapat Kejaksaan Agung.²⁷ Menurut konstelasi

27.cf. Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, ARIKHA MEDIA CIPTA, Jakarta, h. 83. Di Indonesia Jaksa Agung dan Kejaksaan Agung tidak tercantum di dalam UUD '45. Menurut penulis hal itu disebabkan telah disebutkan dari ketentuan tentang Mahkamah Agung dalam pasal 24 UUD 1945, sebagaimana diketahui, bahwa sebelum kemerdekaan dikenal Procureur Generaal bij het Hooggerechts-hof. Juga dengan Aturan Peralihan UUD menjamin eksistensi kejaksaan itu. Sebagaimana telah dikemukakan di muka, bahwa Aturan Peralihan itu dipertegas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1945 dan mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1945. Bersamaan dengan pembentukan Kabinet Presidensial I pada tanggal 19 Agustus 1945 telah diangkat pula jaksa agung pertama.

ketatanegaraan di zaman pemerintahan bala tentara Jepang dan Belanda, institusi kejaksaan merupakan alat kekuasaan eksekutif yang ditugaskan pada badan-badan pengadilan untuk dan atas nama publik (negara, pemerintah dan masyarakat) melakukan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana. Kedudukan kejaksaan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif, secara organik, struktural dan fungsional masuk ke dalam kekuasaan eksekutif yang berlanjut sampai saat ini berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Tugas dan fungsi kejaksaan sebagai penegak hukum dilakukan secara bersama-sama dengan badan-badan peradilan lain yang termasuk di dalam lingkungan kekuasaan yudikatif.

Kedudukan kejaksaan Republik Indonesia, selanjutnya disebut kejaksaan, berdasarkan ketentuan pasal 2 ayat (1) dan penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang kejaksaan Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (1):

Kejaksaan Republik Indonesia, selanjutnya dalam undang-undang ini disebut kejaksaan, adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.

Penjelasan:

Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintahan pelaksana kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang penuntutan dalam pelaksanaan hukum dan keadilan di lingkungan peradilan umum.

Berdasarkan ketentuan di atas, kedudukan kejaksaan adalah lembaga pemerintah (eksekutif) dan kekuasaan tertinggi ada di tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Kedudukan kejaksaan sebagai bagian dari pemerintah merupakan

lanjutan ketentuan sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda karena Indonesia memperoleh lembaga kejaksaan tersebut dari Belanda atas dasar asas konkordansi dengan melakukan kodifikasi hukum tahun 1948 (I.R. dan Reglement op de strafvoordering), yang akhir pada tahun 1941 dirubah menjadi HIR. Berdasarkan ketentuan peraturan tersebut kejaksaan di Indonesia adalah tidak bebas dari kekuasaan pemerintah (Gubernur Jendral).²⁸ Perkembangan kedudukan kejaksaan sejak kemerdekaan Indonesia sampai saat ini belum berubah. Kedudukan kejaksaan masih tetap dipegang *Exekutive* dengan tugas yang bersifat dualistis, yaitu tugas yang termasuk dalam lingkungan kekuasaan pemerintah (penyidik dan penuntutan) dan tugas yang termasuk dalam lingkungan peradilan (proses pemeriksaan di muka pengadilan).²⁹

28. Sejak Proklamasi Kemerdekaan, berdasarkan ketentuan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dan Peraturan Pemerintahan Nomor 2 Tahun 1945, penyebutan "Gouverneur Generaal" di dalam pasal 56 R.O. harus dibaca "Presiden". Seluruh aparatur kejaksaan ada di bawah perintah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden secara hirarkhis, Jaksa Agung selaku pembantu Presiden diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

29. A. Karim Nasution, *Dengar Pendapat Komisi III DPR Mengenai beberapa Masalah Hukum Acara Pidana*, h. 22. Periksa Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, h. 49. Kedudukan jaksa terhadap pemerintah ini didasarkan atas sistem penuntutan. Terdapat dua sistem penuntutan, pertama: jaksa tergantung eksekutif, kedua: jaksa tidak tergantung eksekutif. Sebenarnya ada bentuk ketiga yaitu jaksa bebas dari eksekutif, tetapi bertanggung jawab kepada parlemen.

Kedudukan kejaksaan sebagai bagian pemerintah (eksekutif) yang melaksanakan tugas dan wewenang di bidang penuntutan di muka sidang pengadilan (kekuasaan yudikatif), menimbulkan masalah sejauhmana pemerintah dapat melakukan campur tangan terhadap kejaksaan. Menurut Oemar Senoadji batas-batas hubungan pemerintah dengan kejaksaan sebagai berikut:

"Bagaimanapun juga, peraturan lama (Pasal 56 RO) meletakkan Penuntut Umum dalam hubungannya dengan pemerintah, sehingga sukarlah dapat digambarkan bahwa kejaksaan adalah terlepas bebas dari pemerintah. Pejabat manakah yang sekarang ini harus mengganti gubernur jenderal, kiranya harus dilihat dari kedudukan pejabat dalam rangka dan struktur pemerintahan sekarang, sedangkan persoalan yang dihadapi harus ditinjau dalam rangka kepentingan apakah bisa menyangkut kepentingan nasional keseluruhan atau tidak. Selain itu mengingat tugas jaksa agung sebagai penegak hukum tertinggi dan bukan penegak "onrecht", perintah dan instruksi yang diberikan oleh pemerintah kepada jaksa sebagai penuntut umum untuk dilaksanakan, tidak boleh bertentangan dengan hukum, tidak boleh dilaksanakan jaksa karena ia adalah penegak hukum dan bukan penegak "onrecht" (garis bawah penulis) ... adalah jelas, bahwa kedudukan kejaksaan tidak "independent" atau "free" dari pemerintah seperti halnya pengadilan, yang dengan "judicial power" adalah bebas dari eksekutif. Kebebasan yang ada pada jaksa didasarkan atas penilaian olehnya, apakah instruksi-instruksi itu bertentangan dengan hukum atau tidak. Ia melaksanakan instruksi atau perintah yang bertentangan dengan hukum, sedangkan perintah-perintah yang sesuai dengan hukum harus dilaksanakan.³⁰

30. Oemar Senoadji, di dalam Dengar Pendapat Komisi III DPRRI. Mengenai Beberapa Masalah Hukum Acara Pidana, A. Karim Nasution, tt, h. 19.

Sedangkan A. Karim Nasution berpendapat sebaliknya mengenai sejauhmana pemerintah dapat melakukan campur tangan terhadap Kejaksaan, lebih lanjut dikemukakan:

Campur tangan pemerintah hanyalah berupa pemberian instruksi yang bersifat umum kepada jaksa agung, umpamanya instruksi untuk bertindak lebih tegas dalam penuntutan terhadap tindak pidana tertentu, seperti tindak pidana subversi, penyelundupan, korupsi, instruksi untuk mempercepat penyelesaian masalah tahanan. Dapat dimengerti bahwa instruksi sedemikian memang perlu, demi untuk menegakkan kekuasaan pemerintah, sehingga untuk tujuan itu pemerintah harus memberikan perintah-perintah kepada pejabat Kejaksaan yang diberi tugas untuk menjaga dan menegakkan undang-undang ... walaupun perintah-perintah tersebut oleh Jaksa Agung bertentangan dengan hukum, ia harus melaksanakan perintah Presiden sebagai satu-satunya pejabat yang menurut undang-undang dasar mempunyai pertanggungjawaban politik (kepada MPR RI).³¹

Kedudukan Kejaksaan yang bersifat *subordinated* terhadap pemerintah itu, maka pelaksanaan tugas dan wewenang penuntutan tidak bisa dilepaskan dari kepentingan pemerintah, tetapi instruksi atau perintah itu harus didasarkan pada legalitas yuridis dan moralitas asas negara hukum. Instruksi dan perintah dari pemerintah kepada Kejaksaan menyangkut hal-hal yang bersifat umum, sedangkan secara teknis yuridis menjadi wewenang sepenuhnya Kejaksaan.

31. A. Karim Nasution, loc. cit.

Penuntutan pidana di dalam negara modern pada umumnya dilakukan oleh suatu badan penuntut umum atas nama negara, bukan oleh korban tindak pidana. Hal tersebut berkaitan dengan hak negara berdasarkan pendelegasian oleh masyarakat dalam konstitusi,³² Sehingga penuntutan pidana dilakukan dalam rangka birokrasi dan hukum. Persoalan yang muncul dalam apakah negara - pemerintah yang berkuasa - mampu mengakomodasikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Secara yuridis wewenang Kejaksaan melakukan penuntutan diatur di dalam pasal 8 ayat (2) UU No. 5 1991 sebagai berikut:

Pasal 8 ayat (2):

Dalam melakukan penuntutan jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung jawab menurut saluran hirarkhi.

Penjelasan:

Dalam melaksanakan jabatan fungsional di bidang penuntutan, jaksa bertindak sebagai wakil negara dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat dan pemerintah. Oleh karena itu pelaksanaan penuntutan harus berdasarkan hukum dan mengindahkan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat dan memperhatikan kebijaksanaan pemerintah dalam penanganan perkara

32. Lihat, Bab III UUD 1945 tentang "Kekuasaan Pemerintah Negara" Pasal 4 ayat (1): Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Lihat pula, penjelasan "Presiden adalah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara ...". Penjelasan umum pada angka IV "Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat Presiden ialah penyelenggara pemerintahan tertinggi". Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (concentration of power and responsibility upon the presiden). Berdasarkan ketentuan tersebut rakyat telah mendelegasikan kekuasaan kepada Presiden, sehingga penegakan hukum (penuntutan) dilaksanakan oleh Presiden kepala pemerintahan, yang dilaksanakan oleh Jaksa Agung sebagai pembantu Presiden. Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Gramedia, Jakarta, 1980, h. 60.

pidana. Dalam melaksanakan tugasnya jaksa bertanggung jawab kepada pejabat kejaksaan yang secara organisatoris menjadi atasan langsung. Dalam hubungan ini Kepala Kejaksaan Negeri bertanggung jawab kepada Kepala Kejaksaan Tinggi, Kepala Kejaksaan Tinggi bertanggung jawab kepada Jaksa Agung.

Aspek birokrasi penuntutan terlihat dari organisasi kejaksaan yang berjenjang secara hirarkhi dalam rangka pelaksanaan tugas dan pertanggungjawaban jabatan, meliputi Kejaksaan Negeri, Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Agung dan berpuncak di tangan Presiden sebagai mandataris MPR.³³ Birokrasi penuntutan itu mengikat para jaksa dalam dua hal, yaitu tanggung jawab terhadap hati nuraninya dan kepada pejabat atasannya.

Kedudukan kejaksaan sebagai lembaga pemerintah dan adanya ikatan birokrasi penuntutan dalam rangka organisasi kejaksaan sebagaimana ketentuan di atas, maka perwujudan penuntutan "untuk dan atas nama negara" yang diamanatkan oleh undang-undang tidak terlepas dari pengaruh pemerintah dan birokrasi penuntutan. Organisasi kejaksaan sebagai bagian pemerintah sangat diperlukan untuk membangun lembaga penuntut umum yang kuat. Lebih lanjut Mr. Dr. Van Heijnsbergen menyatakan:

Sejarah telah mengajarkan bahwa demi untuk kesatuan dan bahkan demi untuk eksistensinya, kedudukan kejaksaan (O.M.), perlu tidak bebas dari pemerintah. Haruslah ada hubungan hierarchis diantara anggota-anggotanya, dan seluruh korps musti di bawah satu pimpinan untuk memperoleh suatu organisasi yang kuat terdiri dari pejabat-pejabat yang mempertahankan undang-undang di seluruh negara.³⁴

33. Infra, cat. 36 dan 37. asas "een enondelbaar".

34. Van Heijnsbergen, di dalam Karim Nasution, *ibid.* h. 12.

Struktur organisasi kejaksaan yang bersifat hirarkhis dan tertutup ini cenderung menciptakan penegakan hukum yang seragam dan mengikat para pejabat untuk bekerja dalam ikatan korps lembaga. Kedudukan kejaksaan sebagai bagian pemerintah dan ikatan birokrasi lembaga kejaksaan yang kuat cenderung akan mendominasi penafsiran kepentingan "untuk dan atas nama negara" dalam rangka penuntutan. Kebijakan penegakan hukum akan dilakukan sejalan dengan kebijakan politik pemerintah karena lembaga penuntutan merupakan merupakan satu-satunya saluran formal pengendalian sosial dalam mewujudkan tujuan sosial suatu negara, sehingga kebijakan penuntutan menjadi monopoli pemerintah.³⁵

Susunan organisasi kejaksaan terdiri dari Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan (een en ondelbaar). Susunan organisasi kejaksaan tersebut berbeda dengan kedudukan hakim yang bersifat otonom yang memberikan dasar bagi para hakim dalam memberikan putusan tidak boleh dipengaruhi

35. Lihat Pasal 2 ayat (4) UU No. 5 tahun 1991. infra. cat 3. Presiden sebagai kepala pemerintahan merupakan satu-satunya pejabat yang mempunyai pertanggung-jawaban politik kepada masyarakat (MPR). Kontrol terhadap kebijakan penuntutan secara formal bisa dilakukan oleh masyarakat melalui DPR, cf. Supra cat. 21. Jabatan Penuntut Umum didasarkan dari hasil pemilihan masyarakat lokal, sehingga masyarakat secara langsung bisa melakukan kontrol penegakan hukum oleh para jaksa.

oleh hakim lain (hakim tinggi atau hakim agung).³⁶ Adanya hirarkhi pengadilan (pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan Mahkamah Agung), tidak akan mempengaruhi otonomi para hakim yang lebih rendah dalam bidang teknik yuridis. Hirarkhi pengadilan hanya terbatas dalam pengawasan secara administrasi. Kedudukan organisasi kejaksaan satu dan tidak terpisah-pisahkan dalam melakukan penuntutan, artinya ada wewenang yang melekat dari atasan kepada bawahan dalam segala aspek organisasi. Hal itu sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Kejaksaan ini, yang berbunyi: "Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan dalam mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan" dan ketentuan pasal 32 a yang menyatakan, bahwa "Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan",³⁷ sedangkan Jaksa Agung bertanggungjawab kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan.

36. Achmad Roestandi dan Muchdjidin Effendie, *Komentar Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993. h. 39.

37. *ibid.*

B. Dimensi Organisasi dan Birokrasi Lembaga Penegak Hukum Dalam Peradilan Pidana

Hukum sebagai sarana kontrol sosial³⁸ merupakan salah satu institusi sosial yang sangat penting bagi kelangsungan kehidupan masyarakat modern. Hukum berfungsi mengatur dan mendistribusikan berbagai kepentingan dalam bentuk kodifikasi peraturan dan hukum sebagai lembaga formal penyelesaian konflik di dalam masyarakat, yang dikenal sebagai lembaga peradilan. Penetrasi hukum di tengah-tengah masyarakat bertujuan menyelenggarakan lalu lintas kehidupan berjalan secara tertib dan teratur, sehingga fungsi hukum juga melakukan pengorganisasian berbagai bidang dan kepentingan masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo, untuk mewujudkan hukum sebagai ide-ide itu ternyata dibutuhkan organisasi yang cukup kompleks. Mengingat kompleksitas upaya pengorganisasian masyarakat yang sangat beragam, maka negara sebagai otoritas masyarakat diperlukan untuk

38. Fungsi kontrol sosial tersebut, dilaksanakan melalui sarana organisasi-organisasi badan penegak hukum. Lihat, misalnya Donald Black "The Behavior of Law", New York : Academic Press, 1976, h. 101. In general, social control varies directly with organization, and, in general, it is greater a direction from more to less organization than from less to more. This applies, for instance, to social control within an organization such as voluntary association, business, school, army, or prison. For these purposes, a group in an organization if it has one or more administrative officer. Social control in group of this kind is bureaucracy. Moreover, bureaucracy is a quantitative variable: Some organizations have more rules and regulations than others, more complaints, hearings, dismissals and others penalties. Some have a standard procedure for practically everything; others are loose and flexible.

melakukan campur tangan dalam usaha mewujudkan ide-ide hukum yang bersifat abstrak itu dengan sarana berbagai badan atau lembaga. Lebih lanjut Sutjipto Rahardjo menjelaskan:

"... Kita tidak mengenal adanya jawatan hukum atau kantor hukum, melainkan: Pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian, Pemasyarakatan dan Perundang-undangan. Badan-badan yang tampak sebagai organisasi yang berdiri sendiri-sendiri tersebut, pada hakekatnya mengemban tugas yang sama, yaitu mewujudkan hukum atau menegakkan hukum dalam masyarakat. Kita juga bisa mengatakan, bahwa tanpa dibuatnya organisasi-organisasi tersebut, hukum tidak bisa dijalankan dalam masyarakat. Apabila keadaannya demikian, maka tentunya dalam rangka membicarakan penegakan hukum, kita tak dapat melewatkan segi keorganisasian ini (garis bawah penulis). Tujuan-Tujuan hukum yang abstrak di tengah-tengah suatu masyarakat yang kompleks ini hanya akan dapat diwujudkan melalui pengorganisasian yang kompleks pula. Seperti diutarakan di muka, untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum diperlukan berbagai organisasi, yang sekaligus pada hakekatnya bertugas mengantarkan orang kepada tujuan-tujuan hukum, namun masing-masing tetap berdiri sendiri-sendiri sebagai badan yang sedikit banyak bersifat otonom.³⁹

Pengorganisasian kehidupan masyarakat modern dilakukan dalam bentuk berbagai badan atau lembaga yang berkecimpung dalam bidang tertentu. Organisasi-organisasi di dalam masyarakat modern disusun secara birokratis berdasarkan maksud untuk mencapai tingkat rasional secara maksimal sebagai dasar untuk melaksanakan pekerjaan secara efisien dan sistematis. Suatu organisasi mempunyai ciri ketepatan, kecermatan, kesinambungan, disiplin, keajegan (reliabilitas). Perkembangan bentuk-bentuk organisasi modern di semua bidang (negara, gereja, partai, perkumpulan sukarela) selalu identik dengan perkembangan

39. Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, BPHN, Jakarta, tt, h. 17.

dan peningkatan yang berkesinambungan dengan administrasi birokrasi.⁴⁰

Ciri utama organisasi-organisasi modern⁴¹ adalah rasionalitas dan efisiensi dalam kerangka otoritas "legal-rasional", sehingga menggambarkan proses birokratisasi. Birokratisasi sama sekali bukan merupakan proses yang sederhana. Di satu pihak berkaitan erat dengan pembentukan dan susunan negara, di lain pihak juga terkait dengan lapisan dan mobilitas sosial, perubahan nilai kultural suatu masyarakat dan sejumlah proses lainnya. Singkatnya, birokratisasi merupakan bagian yang penting dalam perkembangan sebuah masyarakat. Bagi Max Weber, birokratisasi terutama berarti semakin tumbuhnya penggunaan peraturan dan ketentuan-ketentuan yang dibangun secara formal rasional, pemisahan antara kehidupan umum dan pribadi, terjadinya bentuk legalitas baru yang beralasan rasional, meluasnya cara bertindak yang rasional dan pelembagaan semua faktor ini ke dalam sebuah administrasi modern.⁴²

40. Martin Albrow, *Birokrasi*, terjemahan M. Rusli dan Toto Daryanto, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989, h. 34.

41. Lihat misalnya Victor A. Thompson, *Modern Organization*, New York, Knopf, 1961, h. 5. "an organization is 'highly' rationalized and impersonal integration of a large number of specialists cooperating to achieve some announced specific objective".

42. Max Weber dalam Hans Ditter dan Tilman Schiel, *Kelompok-Kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi dan Pembentukan Kelas-Kelas di Dunia Ketiga*, Terjemahan Aan Efendi, Yayasan Obor, Jakarta, 1990, h. 227.

Weber menyebut organisasi sebagai birokrasi,⁴³ menentukan norma-normanya sendiri yang semuanya harus dilaksanakan. Organisasi mempunyai peraturan dan pengaturan, dan juga memberikan perintah agar organisasi dapat berfungsi secara efektif semua peraturan harus ditaati. Sampai tingkat tertentu suatu organisasi dapat bersandar dan menggunakan kekuasaannya agar para anggotanya mentaati peraturan organisasi. Organisasi mempertahankan ketaatan para anggotanya dengan instrumen ganjaran (reward) bagi yang patuh dan sangsi (punishment) bagi yang membangkang. Sampai tingkat tertentu organisasi dapat mempertahankan disiplin dengan cara memanipulasikan berbagai sistem ganjaran dan sanksi untuk menjamin kepuasan dan menekan kekecewaan.⁴⁴ Pandangan Weber mengenai proses timbal balik antara kekuasaan untuk mengendalikan dan kemampuan untuk membenarkan ("melegitimasi") peraturan organisasi, telah menciptakan suatu konteks bagi problem organisasi yang penting, yaitu persoalan bagaimana dapat ditingkatkan semaksimal mungkin

43. Periksa Edward C. Page, Harvester, 1992, h. 5. Istilah birokrasi tidak bisa didefinisikan, tetapi bisa dibedakan dalam tiga pengertian yaitu: first, there is the meaning which most closely resembles its semantic origins: bureaucracy as a system of rule. A Second, set of interpretations of term bureaucracy sees it as a mode of conduct. Third, and related to this, there is concept of bureaucracy as 'efficiency' or 'inefficiency'. Fourth, bureaucracy can refer to a social group - those who work in bureaus.

44. Amitai Etzioni, *Organisasi-Organisasi Modern*, terjemahan Suryatim, UI, Jakarta, 1985, h. 73.

serta sekaligus mengurangi ketidakpastian yang diakibatkan oleh kebutuhan untuk mengendalikan yang sangat vital.⁴⁵

Faktor penting di dalam birokrasi yang berfungsi menggerakkan dan mengendalikan organisasi adalah suatu *inertia* yang oleh Weber disebut *Herrschaft*. Menurut Satjipto Rahardjo pengertian *Herrschaft* ini tidak begitu mudah apabila ingin digantikan dengan istilah atau bahasa lain, sebagaimana tampak dalam penggunaan istilah *Herrschaft* oleh para penulis tentang birokrasi, antara lain "domination" (Fischhoff), "Imperative control" (Parsons dan Henderson), "Authority" (Shill) (Alan Hunt, *The Sociological Movement in Law*, London: Billing and Sons, 1978, h. 103). Pengertian *Herrschaft* di dalam bahasa Indonesia mempunyai arti bentuk kekuasaan, sifat pengaturan masyarakat, atau sumber legitimasi, yang selanjutnya digunakan istilah *domination*, yang diserap dalam bahasa Indonesia menjadi *dominasi*. Dalam mempelajari masalah dominasi tersebut, Weber memusatkan analisis pada jenis dominasi yang disebut dominasi rasional. Dominasi rasional ini disebut sebagai puncak atau akhir perjalanan dari proses perkembangan yang panjang masyarakat Eropa di bidang ekonomi khususnya dan berpuncak pada ekonomi kapitalis modern.⁴⁶ Sistem kapitalistik juga mendorong perkembangan birokrasi. Perkiraan rasional tentang risiko

45. Ibid.

46. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Birokrasi*, Masalah-Masalah hukum Nomor 4 Tahun 1989, h. 24.

ekonomi - yang merupakan hal penting dalam kapitalisme - mengisyaratkan bahwa proses-proses biasa (regular process) dalam persaingan pasar tidak boleh terganggu oleh kekuatan-kekuatan eksternal dengan cara-cara yang sulit diduga. Tindakan campur tangan tiran-tiran politik akan mengganggu perhitungan rasional tentang untung dan rugi. Kapitalisme mendorong pelaksanaan tugas-tugas pemerintah secara efektif dan luas serta mendorong birokratisasi bidang-bidang yang lain. Meluasnya kegiatan-kegiatan bisnis serta dijauhkannya secara teratur sebagian besar pegawai dari kegiatan-kegiatan yang langsung diatur oleh prinsip keuntungan, menyebabkan semakin perlu penerapan metode-metode administrasi birokratis, demi terpeliharanya efisiensi.⁴⁷

Dominasi rasional sebagai faktor determinan dari birokrasi yang berfungsi untuk mengendalikan dan memberikan pembenaran (legitimasi) pencapaian tujuan organisasi, membentuk struktur organisasi ke dalam spesialisasi, hirarkhi, jabatan, keahlian para anggota organisasi dalam rangka menggerakkan organisasi. Hampir pada setiap kehidupan organisasi, manusia menghargai manusia dalam hubungannya dengan struktur yang telah dipajang atau ditetapkan terlebih dahulu untuk masing-masing anggota organisasi. Hubungan semacam ini membuat orang mau menghargai orang lain dengan melihat bagaimana

47. Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, penerjemah Gary R. Yusuf, UI Press, Jakarta, 1987, h. 48.

kedudukan, pangkat, dan jabatan seseorang, tidak didasarkan atas kedudukan orang sebagai manusia semata. Dengan perkataan lain, orang berhubungan dengan orang lain di dalam organisasi ditentukan oleh kriteria "siapa" orang tersebut, dan bukan ditentukan oleh "apa" yang bisa dikerjakan oleh orang tersebut. Hubungan antara manusia para anggota organisasi ditentukan oleh "simbol" yang melekat pada masing-masing anggota organisasi dalam bentuk jabatan, keahlian, dan kedudukan. Orang yang mempunyai simbol-simbol yang mempesona seperti pangkat, jabatan, kedudukan, kekayaan akan dihargai oleh orang lain, sebaliknya orang yang tidak mempunyai simbol sulit untuk mendapat tempat dalam panggung penghargaan.⁴⁸

Simbol-Simbol tersebut merupakan sekat-sekat pemisah dalam rangka mengedepankan kepentingan organisasi, sehingga birokratisasi cenderung bersifat de-humanisasi dan menumbuhkan suasana impersonal dalam rangka komunikasi antar anggota organisasi. Menurut Max Weber, prosedur-prosedur yang bersifat rasional memberikan energi (kekuatan) dan menghidupkan organisasi, sedangkan manusia anggota organisasi hanya dilihat dalam batasan simbol-simbol organisasi yang bersifat impersonal. Lebih lanjut Max Weber mengemukakan sebagai berikut:

48. Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Ilmu Administrasi Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, h. 121.

The more bureaucracy is *dehumanized*. The more completely it succeeds in eliminating from official business love, hatred, and all purely personal. Irrational elements which escape calculation. This is the specific nature of bureaucracy and it is appraised as its special virtue.⁴⁹

Kondisi dehumanisasi yang harus diterima anggota organisasi seperti yang digambarkan Max Weber tersebut, merupakan akibat lebih lanjut dari sistem birokrasi yang lebih menekankan formalitas organisasi dan dominasi perangkat peraturan yang mengikat. Model birokrasi Weber memang tidak memberikan kesempatan suasana "informalitas" masuk ke dalam tubuh organisasi, sehingga organisasi diatur sebagai mesin yang bergerak menurut aturan-aturan yang sudah ditentukan.⁵⁰

Dominasi peraturan-peraturan formal yang mengikat para anggota organisasi sebagai sarana menuntut kepatuhan, didukung oleh nilai-nilai tersembunyi yang sengaja diciptakan organisasi serta lazim disebut ideologi organisasi. Mitos-mitos atau ideologi-ideologi tersebut menjadi bagian yang integral dari hampir semua organisasi besar, bersifat privat atau publik.⁵¹ Mitos-mitos organisasi merupakan alat untuk meningkatkan *esprit de corps* dan pengabdian para anggota organisasi. Penetrasi ideologi organisasi, di satu sisi menciptakan

49. Max Weber, dalam Abraham Blumberg, *Criminal Justice*, Quadrangle, Books, Cicago, 1970, h. 46.

50. Miftah Thoha, *ibid*, h. 122.

51. Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *ibid*, h. 73.

keterikatan-keterikatan yang menguntungkan organisasi, di sisi lain cenderung dapat menekan pandangan-pandangan kritis yang sangat esensial diperlukan untuk meningkatkan vitalitas organisasi. Apabila penghayatannya secara berlebihan bisa mengakibatkan pengerasan yang menjurus terbentuknya stereotip birokrasi yang tidak efisien. Penerimaan ideologi organisasi yang berlebihan oleh para anggota organisasi bisa mencegah munculnya kritik-kritik konstruktif untuk upaya penyempurnaan vitalitas organisasi yang bersifat dinamis.⁵² Gambaran tentang penerimaan ideologi organisasi yang berlebihan tersebut, di dalam konteks penegakan hukum lazim menimbulkan kondisi yang disebut instansi sentris.⁵³

Menguatnya "dominasi" organisasi sebagai sarana legitimasi untuk mengendalikan dan memberikan dasar pembenar bagi organisasi untuk mengikat para anggota organisasi dalam sekat-sekat spesialisasi, hirarkhi dan kedudukan berdasarkan peraturan organisasi merupakan sarana untuk menciptakan efisiensi dan pencapaian tujuan organisasi. Persektif organisasi tersebut, menggambarkan organisasi sebagai suatu mesin yang bekerja dengan suatu keteraturan dan keajegan tertentu, yang menekankan adanya

52. *ibid*, h. 78.

53. Periksa, Kadri Husin, "Relevansi Kesatuan Pandang Penegak Hukum dalam Penanggulangan Kejahatan". Penundukan anggota organisasi yang berlebihan cenderung menimbulkan "instansi sentris", lebih mengutamakan "prestise" daripada "prestasi".

tingkat produktivitas tertentu, taraf efisiensi tertentu, dan dikendalikan oleh suatu legitimasi otoritas pimpinan. Premis dasar dari paradigma ini berpijak pada pemahaman bahwa organisasi sebagai kelompok manusia ekonomi yang rasional, sehingga lewat pembagian kerja, spesialisasi, hubungan kerja secara hirarkhis, maka usaha pencapaian tujuan bersama akan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Metapora yang dipergunakan adalah organisasi sebagai suatu *sistem mesin* (mechanism paradigm). Perwujudan yang tampak dari model organisasi seperti ini, yaitu organisasi yang disusun berdasarkan prinsip struktur piramida, kesatuan komando, jenjang pengawasan, spesialisasi berdasarkan fungsi, pembagian kerja lini dan staf, yang dikenal sebagai prinsip-prinsip organisasi.⁵⁴

Formalitas prosedur di dalam birokrasi yang sering digunakan untuk mencapai efisiensi dalam rangka mencapai tujuan organisasi, berpeluang menjadi prosedur yang bersifat kontra-produktif. Prosedur formal cenderung membuat administrasi yang berbelit-belit, yang lazim disebut *red tape*, sehingga tidak ada keraguan bahwa birokrasi kerap kali tidak efisien.⁵⁵ Formalitas prosedur sebagai dasar pelaksanaan administrasi organisasi, pada tahapan implementasi ternyata merupakan mekanisme birokrasi yang pada hakekatnya bersifat *impersonal* dan

54. Miftah Thoha, *ibid*, h. 133.

55. *ibid*, h. 199.

terbatas berfungsi sebagai patokan-patokan yang bersifat umum. Mekanisme birokrasi yang bersifat impersonal dan formalitas prosedur yang berfungsi sebagai patokan-patokan yang bersifat umum itu, tidak menjangkau permasalahan-permasalahan pada tahap implementasi yang bersifat khusus. Kondisi seperti itu akan menciptakan ketidakberdayaan birokrasi dan menimbulkan "red-tape" (kekusutan pelaksanaan birokrasi). Sifat impersonal birokrasi menjadi "pagar pengaman" untuk mengikat kepatuhan anggota organisasi, sekaligus menjadi lambang ketidakberdayaan birokrasi.

Kekakuan birokrasi yang memandang produksi sebagai bagian yang paling utama dalam organisasi, sifat impersonal dan memandang organisasi sebagai sistem mesin, membuat birokrasi tidak mampu merespon dan mengantisipasi setiap permasalahan pada tahap implementasi.

Kekakuan birokrasi tersebut, menimbulkan fenomena "displacement of goal" (penyampingan tujuan), yaitu perbedaan antara tujuan yang dimaksudkan dari suatu lembaga yang telah dirancang secara formal dan tujuan yang secara nyata telah dicapai. Penyampingan tujuan tersebut bisa terjadi apabila cara-cara organisasional yang telah dirancang untuk meningkatkan efisiensi menjadi tujuan dan diterapkan tanpa pandang bulu terhadap semua kasus tanpa menghiraukan akibatnya. Apabila para birokrat dididik untuk mentaati secara kaku peraturan-peraturan organisasi dalam rangka menjamin keseragaman dan menghindari

favoritisme, bisa berakibat terjadi ketidakmampuan yang terpola. Para pejabat bersikap terlalu seragam dan menjadi tidak peka terhadap keadaan-keadaan yang tidak diatur di dalam peraturan organisasi yang telah ditetapkan, sehingga tidak memungkinkan menerapkan peraturan terhadap kekhususan yang ditemukan. Kekakuan formalitas prosedur organisasi tidak memungkinkan ruang gerak dan keleluasaan untuk merespon kondisi yang tidak pernah diperhitungkan sebelumnya. Banyak pekerja berharap bisa bekerja dalam organisasi seumur hidup selama mentaati peraturan dan tidak ada alasan yang mengancam pekerjaan dan peningkatan gaji bersifat senioritas.⁵⁶

Fenomena tentang "displacement of goal" merupakan gambaran perilaku birokrasi yang unik. Birokrasi merupakan bangunan formal prosedural yang dijabarkan di dalam spesialisasi dan hirarkhi organisasi, yang berarti menekankan keseragaman dan pembatasan-pembatasan. Adanya pembatasan-pembatasan itu bisa mengakibatkan kemampuan apabila sudah bersentuhan dengan kenyataan-kenyataan, sehingga birokrasi bekerja dengan cara-cara yang sangat selektif atau pilih-pilih dalam batas-batas yang telah ditentukan terlebih dahulu. Kondisi yang menekan dan kemampuan yang menghalangi itulah yang memberikan peluang terjadinya "pembelokan tujuan", demi untuk mengejar tujuan organisasi secara optimal. Menurut Satjipto Rahardjo,

56. *ibid*, h. 163.

birokrasi yang menekankan pembatasan-pembatasan secara formal prosedural membatasi penegakan hukum ke dalam uraian jabatan yang dinyatakan secara jelas dan terperinci.⁵⁷ Pembatasan-pembatasan tersebut bisa menimbulkan pengaburan pengertian antara "apa yang seharusnya dilakukan dengan apa yang senyatanya terjadi".⁵⁸ Untuk memahami kemampuan birokrasi akibat pembatasan formal prosedural itu, lebih lanjut Satjipto Rahardjo menjelaskan:

Sebagai suatu bentuk proses yang dilembagakan, maka ia terlibat dalam pembatasan-pembatasan oleh berbagai kendala, seperti fasilitas fisik, pembiayaan dan personalia. Tingkat keberhasilan untuk menghadapi bekerjanya kendala-kendala tersebut menentukan bagaimana nanti lembaga tersebut beroperasi dalam praktik sehari-hari. Kegagalan untuk memenuhi tuntutan kendala fisik, misalnya masalah pembiayaan akan menyebabkan, bahwa lembaga harus berusaha untuk mencari jalannya sendiri (garis bawah penulis), yang sekarang lazim disebut inkonvensional agar lembaga tersebut tetap dapat beroperasi sebagaimana biasa. Apabila yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan Bismar Siregar dengan cara memungut biaya perkara sebesar Rp 25.000; dapat ditempatkan dalam rangka usaha untuk mengelola penyelenggaraan pengadilan itu menurut pola manajemen perusahaan biasa.⁵⁹

57. Penegakan hukum yang berlangsung secara formal prosedural oleh Richard A. Myren disebut dengan istilah *Procedural Justice*. The substantive rule that promote the must be implemented in an impartial manner through just procedure. Those implementing mechanism comprise procedural justice, some times called formal justice. Substantive rule that are just can be unjustly administered. While unjust substantive rule can be justly administered. The result in either situation in justice. Achievement of justice requires that just substantive rules be justly administered. Richard A. Myren, Brooks/Cole Publising Company Pasific Grave, California, 1988, h. 28.

58. Satjipto Rahardjo, *ibid*, h. 46.

59. Satjipto Rahardjo, *Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang sedang Berubah, Masalah-Masalah Hukum* nomor 3 Tahun 1993, h. 23.

Kemampatan birokrasi yang disebabkan formalitas prosedur tersebut, tidak mampu menjangkau kepentingan-kepentingan organisasi berhadapan dengan kenyataan-kenyataan yang tidak pernah diperhitungkan sebelumnya. Hampir setiap organisasi bekerja di dalam konteks sosial tertentu, sehingga terjadi hubungan yang bersifat kohesif antara organisasi dengan lingkungan sosialnya. Kelangsungan keberadaan organisasi tergantung sejauhmana suatu organisasi mampu menyesuaikan dengan kondisi-kondisi sosial yang sangat beragam. Apabila suatu organisasi terlalu menekankan patokan-patokan formal yang membelenggu keleluasaan bergerak organisasi, maka akan terjadi kemampatan-kemampatan yang tidak memungkinkan organisasi menghadapi setiap permasalahan yang timbul. Untuk menghadapi kemampatan timbul kecenderungan bagi suatu organisasi untuk mengembangkan berbagai kebijakan yang bisa menguntungkan organisasi dan menghindarkan diri dari kerugian-kerugian yang mungkin akan diderita oleh organisasi. Upaya yang dilakukan para anggota organisasi dalam mengatasi kemampatan prosedur formal organisasi pada hakekatnya merupakan proses adaptasi.

Lembaga penegak hukum yang harus menjalankan tugas dan kewajiban di tengah-tengah masyarakat, tidak bisa mengabaikan pengaruh lingkungan. Menurut Satjipto Rahardjo, pengaruh lingkungan terhadap organisasi meliputi: pertama, oleh karena ia mendapatkan serta menggali sumber dayanya dari lingkungan tersebut, baik

berupa manusia maupun sumber-sumber daya lain. Hal berikutnya, bahwa lembaga tampaknya tidak dapat melaksanakan tugasnya secara "membuta-tuli" begitu saja, melainkan dituntut untuk membuat perhitungan-perhitungan yang realistik, yang tidak lain memberikan perhatian terhadap aspek efisiensi kerja lembaga penegak hukum.⁶⁰ Lembaga penegak hukum sebagai organisasi birokratis akan selalu berusaha mencari jalan yang sebaik-baiknya agar pekerjaan lembaga bisa dilaksanakan secara seksama. Keberadaan lembaga penegak hukum yang berada di tengah-tengah masyarakat harus menghadapi kenyataan-kenyataan yang keras dan hambatan yang menyebabkan tugas lembaga kurang bisa dijalankan. Menghadapi kenyataan yang kurang menguntungkan terhadap kinerja organisasi, maka lembaga terdorong untuk mengembangkan suatu politik yang akan mengamankan jalannya organisasi. Substansi politik tersebut, berupa kebijakan untuk memilih cara yang sebaik-baiknya, sehingga dalam kondisi keterbatasan tertentu, lembaga tetap dapat menjalankan pekerjaan. Oleh Chambliss dan Seidman, politik tersebut dirumuskan sebagai "maximizing rewards and minimizing strains on the organization". Politik tersebut dirumuskan sebagai berikut:

60. Satjipto Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum, BPHN, Jakarta, tt, h. 21.

"Suatu organisasi dan anggota-anggotanya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan serta kaidah-kaidah organisasi yang resmi dengan kebijakan-kebijakan serta kegiatan-kegiatan yang secara terus menerus dijalankan, yang akan meningkatkan keuntungan terhadap organisasi dan akan menekan hambatan-hambatan terhadap organisasi".⁶¹

Proses penyesuaian organisasi dalam menghadapi hambatan organisasi karena timbulnya berbagai kendala, lazim menimbulkan fenomena organisasi yang disebut goal substitution atau goal displacement. Substansi goal substitution meliputi tindakan-tindakan organisasi menggantikan tujuan-tujuan formal organisasi menjadi kebijakan-kebijakan yang bisa memperlancar tugas, menguntungkan organisasi dan menekan ancaman terhadap kelangsungan organisasi. Pada goal displacement, tujuan-tujuan formal organisasi yang telah ditetapkan, diterlantarkan untuk tujuan-tujuan yang lain.⁶²

Fenomena goal displacement yang ada di dalam organisasi merupakan gambaran adanya hubungan resiprositas antara lembaga-lembaga penegak hukum sebagai suatu organisasi dengan masyarakat sebagai basis sosial bekerjanya lembaga tersebut. Melalui goal displacement tersebut, tercerminlah proses resiprositas itu. Goal displacement merupakan bentuk respon organisasi dalam menghadapi permasalahan yang timbul karena terjadi kemampatan formalitas prosedur organisasi yang bersifat

61. *ibid*, h. 22.

62. *ibid*, h. 59.

kaku (inflexible). Upaya lembaga-lembaga penegak hukum untuk meningkatkan dan menarik keuntungan-keuntungan dari masyarakat serta menekan hambatan-hambatan, bisa menimbulkan kecenderungan penegakan hukum yang meringankan golongan masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan menekan golongan masyarakat yang tidak memiliki kekuasaan.⁶³ Fenomena tersebut, merupakan gambaran dari penegakan hukum yang bersifat pilih-pilih atau diskriminatif. Gambaran penegakan hukum yang bersifat diskriminatif itu ternyata bisa dijelaskan dari aspek organisasi yang bersifat birokratis. Menghadapi kenyataan-kenyataan di dalam masyarakat yang sangat beragam ini, lembaga penegak hukum yang menekankan pengorganisasian bersifat birokratis akan banyak menghadapi kendala-kendala, sehingga diperlukan organisasi yang lebih bersifat terbuka yang lazim disebut organisasi adaptive atau organic.⁶⁴

Organisasi-organisasi pada masa sekarang ini membutuhkan fleksibilitas yang lebih besar dari pada organisasi yang diberikan oleh model birokrasi yang lebih luwes (flexible) tidak dapat diketahui sampai seberapa jauh terlaksana dan diragukan apakah birokrasi bisa bersifat transendental seluruhnya. Apabila diteliti secara cermat, maka bisa diketahui bahwa pengetahuan tentang sebab-sebab menurunnya taraf pascabirokratik bukanlah

63. *ibid.*

64. Lihat, *Supra*, cat. 19.

merupakan pekerjaan meramal semata-mata. Ringkasnya, tidak setiap "dinamika intern" bisa mengungkapkan suatu proses pengembangan.⁶⁵ Transformasi birokrasi yang bersifat terbuka sangat diperlukan dalam konteks masyarakat yang sedang mengalami perubahan yang cepat. Adanya perubahan yang melanda masyarakat, berarti timbul keragaman permasalahan yang tidak cukup diatasi dengan model penegakan hukum yang menekankan birokratisasi. Urgensi transformasi birokrasi tersebut diperlukan mengingat sifat kaku (inflexible) dari birokrasi yang sangat sulit menghadapi keragaman permasalahan dalam masyarakat yang tidak pernah berhenti dilanda perubahan, sehingga penegakan hukum-pun memerlukan birokrasi yang bersifat responsif.

C. Kedudukan Kejaksaan sebagai Lembaga Penuntut di Dalam Peradilan Pidana

Kejaksaan sebagai lembaga penuntut umum mempunyai kedudukan dan fungsi yang penting di dalam kerangka peradilan pidana karena tahap penuntutan merupakan langkah penting dalam proses penindakan perkara pidana di muka pengadilan. Proses penuntutan merupakan "jembatan" yang menghubungkan tahap penyidikan dengan tahap pemeriksaan pidana di sidang pengadilan. Berdasarkan doktrin hukum berlaku suatu asas bahwa penuntut umum mempunyai monopoli

65. Ronny Hanitijo Soemitro, Tahap-Tahap Perkembangan Hukum dan Birokrasi, *Masalah-Masalah Hukum* Nomor 4 tahun 1984, h. 36.

penuntutan, artinya setiap orang baru bisa diadili jika ada tuntutan pidana dari penuntut umum yaitu lembaga kejaksaan karena hanya penuntut umum yang berwenang mengajukan seseorang tersangka pelaku tindak pidana ke muka sidang pengadilan.⁶⁶ Peranan penuntut umum di sini merupakan filter terhadap putusan hakim. Hakim tidak dapat mengabaikan permintaan atau tuntutan pidana penuntut umum, karena penuntut umum akan melakukan upaya hukum (naik banding) jika tuntutan pidana (*requisitoir*) Penuntut umum tidak dihiraukan oleh hakim. Berdasarkan kedudukan dan fungsi penuntut umum tersebut, maka peranan jaksa penuntut umum sangat menentukan seluruh proses peradilan pidana.⁶⁷ Dalam hal apapun jaksa penuntut umum adalah penyaring perkara pidana ke muka pengadilan, sehingga pengadilan tergantung kepada keputusan jaksa penuntut umum, apakah ia akan menuntut perkara itu atau tidak akan menuntut.⁶⁸

Jaksa melakukan penuntutan bertindak untuk dan atas nama negara, sehingga jaksa merupakan satu-satunya pejabat yang mempunyai wewenang melakukan penuntutan. Penuntutan pidana terhadap tersangka pelaku tindak pidana merupakan monopoli jaksa. Kedudukan jaksa dalam melakukan penuntutan pidana sebagai "wakil negara", maka jaksa harus bisa

66. Suryono Sutarto, *Tinjauan Sistem Penuntutan Menurut KUHP, Masalah-Masalah Hukum* Nomor 1 Tahun 1983, h. 15.

67. Andi Hamzah, *ibid*, 44.

68. *ibid*.

menampung seluruh kepentingan masyarakat, negara dan korban kejahatan agar bisa dicapai rasa keadilan masyarakat. Hampir di setiap yurisdiksi, jaksa itu merupakan tokoh utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana, karena jaksa memainkan peranan penting dalam proses pembuatan keputusan pengadilan. Bahkan di negara-negara yang memberi wewenang kepada jaksa untuk melakukan penyidikan sendiri, jaksa tetap memiliki kebijakan (diskresi) penuntutan yang luas. Jaksa memiliki kekuasaan yang luas, apakah suatu perkara akan dilakukan penuntutan ke pengadilan atau tidak. Kedudukan jaksa yang sedemikian penting itu, oleh Harmuth Horstoktte, seorang Hakim Tinggi Federasi Jerman memberi julukan kepada Jaksa sebagai "boss-nya proses perkara" (mater of the procedure), sepanjang perkaranya itu tidak diajukan ke muka pengadilan.⁶⁹

Ringkasnya, penuntutan di dalam berbagai sistem peradilan pidana tidak tertutup kemungkinan bagi jaksa melaksanakan kebijakan (diskresi) dalam menyelesaikan perkara. Kedudukan jaksa di berbagai yurisdiksi, sebenarnya jaksa itu "setengah hakim" (semi-judge) atau seorang "hakim semu" (quasi-judicial officer). Itulah sebabnya jaksa boleh mencabut dakwaan atau menghentikan proses perkara tanpa syarat. Bentuk diskresi penuntutan

69. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 6-7.

berupa tindakan penghentian penuntutan, penyampingan perkara, transaksi.⁷⁰ Fungsi juridis-semu jaksa itu berasal dari peranan dan fungsi jaksa yang bersifat ganda, karena sebagai jaksa:

Mempunyai kekuasaan dan wewenang yang berfungsi sebagai administrator dalam penegakan hukum yang merupakan fungsi eksekutif, sementara itu ia harus membuat keputusan-keputusan agak bersifat justisial yang menentukan hasil suatu perkara pidana, bahkan hasilnya final.⁷¹

Menurut Stanley Z. Fisher, sebagai administrator penegakan hukum, jaksa bertugas menuntut yang bersalah; menghindarkan keterlambatan dan tunggakan-tunggakan perkara yang tidak perlu terjadi; karena ia mempunyai kedudukan sebagai pengacara masyarakat yang penuh antusias. Berdasarkan kedudukan jaksa sebagai pengacara masyarakat tersebut, ia akan senantiasa mengusahakan jumlah penghukuman oleh hakim yang sebanyak-banyaknya, sementara sebagai "setengah hakim" atau sebagai "menteri kehakiman", jaksa juga harus melindungi yang tidak bersalah dan mempertimbangkan hak-hak tersangka. Untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut, jaksa diberi wewenang penghentian proses perkara, sehingga jaksa harus berperilaku sebagai seorang pejabat yang berorientasi kepada hukum acara pidana dan memiliki moral pribadi yang tinggi sekali.⁷²

70. *ibid*, h. 12.

71. *ibid*.

72. Stanley Z. Fisher, di dalam Surachman dan Andi Hamzah, *ibid*.

Kedudukan jaksa sebagai "hakim semu" (quasijudicial officer) di dalam sistem peradilan pidana Amerika Serikat tergambar di dalam lembaga *plea of guilty*. *Plea of Guilty*, yaitu pengakuan "bersalah" oleh tersangka tanpa melalui pemeriksaan di muka pengadilan, dengan imbalan pidana yang lebih ringan dibandingkan apabila dilakukan pemeriksaan pengadilan dan selanjutnya dijatuhkan pidana sesuai dengan tingkat kesalahan tersangka. Apabila tersangka telah memberikan pengakuan bersalah dan diterima oleh jaksa, dan selanjutnya akan memberikan rekomendasi kepada pengadilan agar menjatuhkan pidana lebih ringan.⁷³ Menurut Skolnick, pemanfaatan lembaga *plea of guilty* tersebut, menggambarkan karakteristik administrasi peradilan pidana Amerika Serikat (administration of criminal justice) sebagai peradilan tanpa pengadilan (justice without trial). Lembaga *plea of guilty* ini oleh para pejabat penegak hukum sering dilihat sebagai suatu cara yang bisa dipakai untuk mengatasi persoalan keterbatasan fasilitas-fasilitas peradilan pidana di Amerika Serikat. Lembaga *plea of guilty* ini bisa mempercepat penyelesaian perkara pidana dan jumlah perkara yang banyak. Seorang hakim mempertahankan keputusannya untuk menjatuhkan pidana yang lebih berat bagi mereka yang menolak untuk mengaku bersalah dengan mengatakan, bahwa apabila 248 hakim dalam satu tahun harus menyelesaikan 35,517 perkara pidana, maka tidak ada jalan lain kecuali pengadilan harus mendorong

73. Weston, Paul B. & Kenneth M. Wells, *Law Enforcement and Criminal Justice*, Goodyear Publishing Company, California, 1974, h. 79.

agar terdakwa menggunakan lembaga plea of guilty.⁷⁴ Lembaga plea of guilty bagi jaksa merupakan pemberian otonomi yang sangat besar di dalam proses peradilan pidana, sehingga jaksa tidak hanya memperhatikan masalah teknis yuridis tentang "keadilan" tetapi juga bagaimana mencari cara-cara yang tepat untuk mempercepat penyelesaian perkara. Jaksa tidak sekedar bertindak sebagai penegak hukum, tetapi juga bertindak sebagai administrator peradilan.

Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum merupakan subsistem peradilan pidana mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam proses peradilan pidana karena berfungsi sebagai lembaga penyaring (filter institution), terhadap penyidik dan pengadilan. Fungsi filter terhadap penyidik dilakukan dalam rangka pra penuntutan, yaitu tindakan jaksa penuntut umum untuk melakukan penelitian terhadap berkas perkara yang diterima dari penyidik yang memberikan petunjuk dalam rangka penyempurnaan berkas perkara. Fungsi filter terhadap pengadilan adalah kebijakan penuntut umum untuk menetapkan apakah suatu perkara pidana memenuhi syarat untuk dilimpahkan ke pengadilan atau tidak, karena sesuai dengan doktrin hukum bahwa hanya penuntut umum yang berwenang melakukan penuntutan.

Kedudukan yang penting lembaga kejaksaan tersebut, di berbagai negara barat sering disoroti sebagai klep pengatur mengalirnya perkara dalam proses peradilan

74. Skolnick, Jerome H., *Justice Without Trial, Law Enforcement in Democratic Society*, New York: John Wiley & Sons, 1966, h. 13.

pidana. Kejaksaan berperan sebagai jabatan yang menghubungkan penyidikan dan pengadilan, sehingga posisi sentral kejaksaan itu perlu didukung dengan pengetahuan dan kemampuan aparat kejaksaan di bidang penanganan perkara serta pengetahuan di bidang kriminologi sebagai dasar untuk memahami penanganan perkara pidana secara cermat dan profesional dalam rangka upaya penanggulangan kejahatan. Pentingnya studi terhadap kriminologi tersebut meliputi juga pengetahuan tentang teknik-teknik kriminalistik. Menurut La Patra manfaat kriminologi bagi kejaksaan dijelaskan sebagai berikut:

Prosecution is often the only function in the criminal justice system to work in close cooperation with the police, court, and corrections. Because of these connections, the prosecutor can function in a leadership role (garis bawah penulis). Needless to say the prosecution function needs a broad scope an understanding of criminology crime prevention and techniques of criminal investigation ... The prosecutor exercises enormous latitude, and in this way he takes on responsibility for the criminal justice system's overall effectiveness. For suspect who is probably guilty, the prosecutors's possible actions range from dropping the matter altogether to pressing the most serious charge possible.⁷⁵

Kedudukan kejaksaan dalam peradilan pidana mengalami perkembangan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP, yaitu pemisahan antara fungsi penyidikan di kepolisian dan fungsi penuntutan di kejaksaan. Pembidangan kedua fungsi tersebut tidak dimaksudkan membuat kotak-kotak pembatas, tetapi hubungan

75. La Patra, JW: *Analizing the Criminal Justice System*, Masechusetts, DC. Heath and Company, Lexington Books, 1978, h. 129.

antara kepolisian dengan kejaksaan bersifat koordinasi fungsional di dalam lembaga prapenuntutan. Menurut Oemar Seno Adji, urgensi pra penuntutan adalah:

Pra penuntutan yang mengandung suatu motivasi inovasi istilah, dimana jaksa setelah menerima penyerahan perkara segera mengembalikan perkara tersebut kepada penyidik (polisi) dengan disertai petunjuk-petunjuk apabila menurut jaksa hasil penyidikan itu dipandang kurang lengkap. Penyidik diwajibkan mengadakan penyidikan tambahan dan lembaga pra penuntutan ini mengandung suatu peralihan fungsi. Bahwa penyidikan tambahan, pengawasan dan koordinasi⁷⁶ dari penyidikan sekarang dilakukan oleh kepolisian.

Lembaga prapenuntutan yang menempatkan hubungan kepolisian dengan kejaksaan dalam hubungan dan polisi yang baru, patut diperhatikan dan dipertimbangkan dengan baik. Pra penuntutan di dalam konteks perundang-undangan yang baru dapat berfungsi sebagai faktor "screening" dan memberikan petunjuk-petunjuk umum kepada kepolisian. Berdasarkan rekomendasi International Training Course ke 56 UNAFEI, sewaktu membicarakan tema "An Integrated Approach to Effective and Efficient Administration of Criminal Justice" permasalahan yang mendapat sorotan khusus adalah bidang penyidikan, peradilan dan koordinasi serta kerja sama antara badan-badan "criminal justice". Persoalan yang menarik yaitu tentang sistem manakah yang hendak diikuti, apakah sistem Anglosaxon atau Eropa-Kontinental. Sidang tersebut merekomendasikan agar kejaksaan setidaknya tidaknya berfungsi sebagai advisor dari polisi dalam hal penyidikan

76. Oemar Seno Adji, KUHAP Sekarang, Erlangga, Jakarta, 1985, h. 35.

dan penyidikan tambahan (supplementary investigation) dirasakan sebagai hal yang bersifat "onmisbaar" yang tidak dapat dihilangkan untuk mempersiapkan pembuktian bagi penuntut umum yang efektif.

Koordinasi kerja antara kepolisian dan kejaksaan menurut KUHP (yang merupakan hukum positif acara pidana Indonesia), bisa dilaksanakan melalui lembaga pra penuntutan. Lembaga pra penuntutan ini merupakan "daerah perbatasan" antara wewenang penyidikan dan penuntutan, sebaiknya bisa dimanfaatkan untuk menyusun suatu kebijakan kriminal dalam bidang penyidikan dan penuntutan secara terpadu.⁷⁷ Ketentuan tentang pra penuntutan di dalam KUHP kurang jelas pengertian dan tujuannya, sehingga di dalam praktik lembaga pra penuntutan ini dianggap sebagai "kotak pos" pemindahan dokumen-dokumen antara penyidik dengan penuntut umum. Apabila lembaga pra penuntutan ini akan dikembangkan, maka harus diusahakan agar "kotak pos" ini menjadi sarana "ruang komunikasi" yang bisa menyelaraskan (tune-up) kerja antara penyidik dengan jaksa penuntut umum. Fungsi "ruang komunikasi" itu untuk menyusun kebijakan-kebijakan terpadu penyidikan dan penuntutan.

77.Lihat, Moeljatno, **Diktat Hukum Acara Pidana**, Yogyakarta, 1978, h. 33. Hubungan jaksa dan polisi tidak lagi bersifat gesubordineed, tetapi bersifat gekoordineed.

Penyidikan dan penuntutan harus merupakan satu kesatuan dan tidak terkotak-kotak.⁷⁸ Keterpaduan kebijakan antara penyidik dan penuntut umum ini sangat bermanfaat sebagai dasar dan persiapan penuntutan di muka pengadilan. Pemisahan antara fungsi penyidikan dan penuntutan sebenarnya hanya bersifat semu, karena penyidik bekerja di lapangan mengumpulkan bukti-bukti sedang penuntut umum bekerja berdasarkan metode penafsiran aspek normatif ketentuan-ketentuan hukum yang dilanggar, apakah bukti-bukti yang telah dikumpulkan penyidik cukup kuat memenuhi unsur-unsur peraturan yang dilanggar.

Adanya pemisahan wewenang antara tahap penyidikan dan penuntutan ini, membatasi ruang gerak penuntut umum dalam rangka melaksanakan tugas penuntutan. Penuntutan tidak cukup hanya didasarkan pengetahuan dokumen-dokumen tertulis hasil penyidikan dalam bentuk BAP (Berita Acara Pemeriksaan) penyidikan, tetapi juga akhirnya penuntut umum harus membuktikan di muka pengadilan. Inilah persoalan yang perlu diperhatikan penuntut umum, apakah bukti-bukti yang diperoleh penyidik bisa dipertanggungjawabkan validitas dan objektivitasnya. Bukti yang sah menurut hukum adalah bukti yang diajukan di muka sidang pengadilan, sedangkan penuntut umum tidak bisa menjangkau bukti-bukti di lapangan yang menjadi yurisdiksi

78. Mardjono Reksodiputro, **Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana**, Lembaga Kriminologi UI, UI. Press Jakarta, 1994, h. 96.

penyidik. Menghadapi persoalan tersebut, Sudarto mengemukakan sebagai berikut:

Meskipun tugas utama kejaksaan adalah melakukan penuntutan pidana, tetapi apabila kejaksaan sama sekali tidak bisa ikut serta sejak awal dari pemeriksaan pendahuluan dalam penyelesaian perkara pidana, maka hal ini akan merugikan kebijakan dalam penuntutan dan pemeriksaan di muka sidang pengadilan. Dikaitkan dengan penuntutan pidana, maka doktrin hukum yaitu asas legalitas menghendaki pemidanaan didasarkan atas undang-undang pidana yang ada sebelum suatu delik dilakukan. Jaksa harus membuktikan kesalahan si pembuat di muka sidang pengadilan, kalau sama sekali ia tidak dapat ikut campur dalam pemeriksaan sejak awal, maka akan sulit baginya untuk melakukan pembuktian dengan sempurna. Kalau ia hendak menjadi penuntut umum yang penuh (*volwaardig*), maka ia mutlak harus mempunyai kewenangan penyidikan. Memang kewenangan ini harus merupakan eksepsional, dalam arti bahwa kewenangan ini baru digunakan apabila memang diperlukan.⁷⁹

Persoalan yang telah dipaparkan di atas, pada kenyataannya benar-benar dirasakan oleh kejaksaan. Pembuktian di muka sidang pengadilan yang menjadi tanggung jawab sepenuhnya jaksa penuntut umum tidak cukup hanya didasarkan pengetahuan abstrak dari dokumen-dokumen berapa-pun tebalnya dari penyidik, yaitu BAP penyidikan. Penuntut umum sangat berkepentingan bisa menjangkau pengumpulan bukti-bukti secara langsung, yang diperoleh dalam tahap penyidikan. Permasalahan keterbatasan penuntut umum tersebut berlangsung sejak berlakunya KUHP, sehingga untuk menghadapi persoalan keterbatasan-keterbatasan yang dihadapi penuntut umum, Kejaksaan berusaha merivisi

79. Sudarto, *Uraian Pokok-Pokok Permasalahan dalam Seminar Kriminologi ke IV. Masalah-Masalah Hukum* Edisi Khusus, 1987, h. 15.

pembatasan-pembatasan yang membelenggu penuntut umum dan sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, permasalahan itu bisa diatasi. Berdasarkan ketentuan pasal 27 ayat (1) huruf d UU. No. 5 tahun 1991 jaksa diberi wewenang melakukan penyidikan tambahan, meskipun dalam ruang lingkup yang sangat terbatas. Pasal 27 ayat (1) huruf d UU No. 5 tahun 1991 berbunyi:

Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Penjelasan Pasal 27 ayat (1) huruf d:

Untuk melengkapi berkas perkara, pemeriksaan tambahan dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) tidak dilakukan terhadap tersangka;
- 2) hanya terhadap perkara-perkara yang sulit pembuktiannya, dan atau dapat meresahkan masyarakat, dan atau yang dapat membahayakan keselamatan negara;
- 3) harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah dilaksanakan ketentuan pasal 110 dan pasal 138 ayat (2) KUHAP;
- 4) prinsip koordinasi dan kerjasama dengan penyidik.

Ketentuan di atas merupakan terobosan lembaga kejaksaan dalam mengatasi keterbatasan karena adanya pemisahan fungsi penyidikan dan penuntutan secara limitatif di dalam KUHAP. Dilihat dari aspek organisasi, upaya lembaga kejaksaan untuk menembus pembatasan legalitas undang-undang (KUHP), merupakan tindakan organisasi untuk mengatasi kerugian-kerugian dan hambatan organisasi, karena pembatasan birokrasi penegakan hukum.

Oleh Chambliss dan Seidman, tindakan kejaksaan menggol-kan ketentuan yang bisa menguntungkan organisasi kejaksaan tersebut dirumuskan sebagai "**maximizing reward and minimizing strains on the organization**".⁸⁰ Ketentuan yang bisa membuka peluang kejaksaan untuk melakukan penyidikan tambahan tersebut, apabila dicermati ternyata dirumuskan dengan sangat hati-hati, mengingat ketentuan di dalam undang-undang kejaksaan merupakan ketentuan yang mengesampingkan ketentuan KUHP.

Fungsi kejaksaan sebagai lembaga penyaring dalam keseluruhan proses peradilan pidana, juga tampak dari hubungan fungsional antara kejaksaan dengan pengadilan - meskipun dari aspek struktur organisasi tidak ada hubungan fungsional - tetapi dalam konteks keterpaduan sistem peradilan pidana. Menurut Oemar Seno Adji, hubungan yang baik antara kejaksaan dengan pengadilan dalam batas-batas kompetensi masing-masing lembaga akan berpengaruh positif dalam rangka penetapan pidana secara tepat. Lebih lanjut Oemar Seno Adji mengemukakan sebagai berikut:

Ada suatu badan, Penuntut Umum, Jaksa, yang sedikit banyak mempunyai pengaruh pula terhadap pandangan dan kebijaksanaan Hakim dalam menentukan *straftoemeting*. Justru karena itu pula mulai dan telah meninjau sifat dari pelaku dan perbuatannya, keadaan yang meliputi perbuatan dan pula melihat berat ringannya ("ernst") dari perbuatan yang dilakukan itu, maka dalam requisitoir - yang meskipun itu merupakan suatu tuntutan dan pertimbangan mengenai suatu *straftoemeting* - ia dapat mempengaruhi pula hakim dalam menjatuhkan hukuman itu. Hal demikian pula, apabila requisitoir itu disertai dengan motivering

80. Supra, cat. 61.

yang baik, mengenai pelaku atau perbuatannya dan ernst dari perbuatan yang bersangkutan, akan menghadapkan hakim pada suatu posisi yang memudahkan hakim menjatuhkan hukuman.⁸¹

Penekanan hubungan baik antara jaksa penuntut umum dalam melakukan pembuktian dan kecermatan menyusun requisitoir, sehingga berdasarkan bukti-bukti yang kuat yang diajukan penuntut umum di muka sidang pengadilan, maka hakim akan lebih mudah dalam menetapkan hukuman yang tepat bagi terdakwa.

Hubungan antara jaksa dan hakim seperti yang di atas hanya terbatas dalam kompetensi masing-masing penegak hukum, sehingga tidak akan mengurangi kebebasan hakim. Bahkan menurut G. Duisterwinkel, antara jaksa dan hakim dimungkinkan kerjasama, yang masing-masing bergerak dalam lingkungan kompetensinya, tanpa mengurangi kebebasan hakim dalam batas-batas yang ditentukan undang-undang dalam menetapkan *straftoemeting*.⁸² Hubungan antara jaksa dan hakim tersebut oleh Enschede disebut "negative controle" jaksa terhadap hakim. Lebih lanjut dikemukakan:

"Hakim pidana adalah dibawah *kontrol negatief* dari Penuntut Umum. Hal ini berarti: Hakim hanya dapat mengadili perkara yang diajukan oleh penuntut umum kepada hakim di persidangan. Akan tetapi hanya mempunyai pengaruh terbatas mengenai cara hakim itu mengadili perkara. Hal ini berlaku untuk menetapkan *straftoemeting*. Undang-undang kita memperkenankan hakim, suatu kebebasan yang luas dalam "*straftoemeting* tersebut."⁸³

81. Oemar Seno Adji, *Hakim dan Hukum Pidana*, Erlangga, Jakarta, 1980, h. 31.

82. *ibid*, h. 32.

83. *ibid*.

Ketentuan penuntutan di Indonesia hanya didasarkan sistem penuntutan Eropa-Kontinental, setelah pemeriksaan perkara di persidangan tuntas, jaksa akan mengucapkan *requisitoir* yang berisi tentang pendapat dan fakta yang terbukti serta hukum yang harus ditetapkan. Jaksa akan mengajukan tuntutan pidana yang "setimpal" agar dijatuhkan hakim terhadap terdakwa. Terdakwa diberi kesempatan mengajukan pembelaan paling akhir, sebab kalau jaksa mengajukan replik, terdakwa dan penasihat hukumnya selalu diberi kesempatan mengajukan duplik. Menurut Surachman, praktik peradilan pidana terdapat suatu kelaziman, hampir semua perkara yang kurang penting, hakim akan selalu *conform* dengan tuntutan jaksa. Sedangkan dalam perkara pidana yang termasuk perkara berat dan penting, hakim biasanya menjatuhkan pidana yang sedikit berbeda dari tuntutan jaksa. Sementara itu ada peraturan di lingkungan kejaksaan, yang mewajibkan jaksa mengajukan banding setiap kali penjatuhan pidana oleh hakim yang lebih berat atau lebih ringan separuh dari tuntutan pidana dari jaksa. Di negeri Belanda peranan jaksa yang telah disebutkan di atas, disebut sebagai "pengawasan negatif badan penuntut umum terhadap hakim pidana" (*negative controle van het openbaar Ministerie*).⁸⁴

84. Surachman dan Andi Hamzah, *ibid*, h. 41.

Para pihak yang terlibat di dalam proses peradilan pidana terdiri dari polisi, jaksa dan hakim di satu pihak, dan terdakwa beserta pembelanya di pihak yang lain. Korban sebagai pihak yang dirugikan oleh kejahatan, terisolasi dan kurang mendapatkan perhatian. Hal tersebut berkaitan dengan struktur birokratis peradilan pidana yang menekankan kewenangan lembaga publik. Kepentingan korban sudah diabstrakkan sebagai kepentingan umum yang diwakili jaksa. Hakekat kejahatan seharusnya dilihat sebagai sesuatu yang merugikan korban, karena itu pidana yang dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana harus memperhatikan korban. Kerugian yang harus dipulihkan tersebut, tidak hanya kerugian yang bersifat fisik, tetapi juga non fisik.⁸⁵ Menurut Muladi, tiadanya perhatian kepada korban yang disebut sebagai *an essential part of criminal law policy decisions*, bisa berdampak mengurangi partisipasi masyarakat dalam usaha penanggulangan kejahatan, juga bisa menimbulkan perasaan *insecurity*. Dampak yang lebih buruk lagi berupa kecenderungan inisiatif pribadi untuk melakukan pembalasan, baik perorangan atau kelompok dalam bentuk *vigilante groups*.⁸⁶

85.JE. Sahetapy, *Viktimilogi Sebuah Bunga Rampai*, Sinar Harapan, Jakarta, 1987, h. 42.

86.Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, h. 27.

Untuk mengatasi dampak buruk terhadap korban kejahatan didalam peradilan pidana, maka konferensi hukum dunia, (eleventh Biennill World Law Conference, Cairo, Egypt, September 1993), merekomendasikan tentang peranan jaksa di dalam membantu para korban kejahatan dan keadilan, termasuk peraturan federal baru Amerika Serikat yang memberikan hak kepada korban, baik diberi informasi terus-menerus, maupun untuk mengemukakan pandangannya selama proses peradilan. Konggres PBB ke-8 tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelaku Tindak Pidana tahun 1990, ketika membahas tentang peranan jaksa di dalam proses perkara pidana, direkomendasikan agar para jaksa mempertimbangkan pandangan-pandangan dan kepentingan-kepentingan para korban tindak pidana bilamana kepentingan pribadinya terganggu dan menjamin bahwa para korban itu diberi hak-hak sesuai dengan Deklarasi Asas-Asas Keadilan untuk para korban kejahatan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Kedudukan korban di dalam proses peradilan pidana dengan dua kualitas yang berbeda, pertama, korban sebagai saksi. Fungsi korban sebagai saksi ialah memberikan kesaksian dalam rangka mengungkap peristiwa tindak pidana, baik pada tahap penyidikan dan penuntutan serta sidang pengadilan. Kedudukan korban sebagai saksi hanya sebatas berguna untuk melengkapi proses pidana, bukan berdiri sama tinggi sebagai para pihak sebagaimana kedudukan polisi dan penuntut umum. Saksi korban hanya bersifat pasif, sebatas

diperlukan informasinya oleh polisi atau penuntut umum. Fungsi korban yang kedua, yaitu sebagai pihak - meskipun bersifat semu - berhak untuk mengajukan gugatan ganti kerugian kepada tersangka pelaku tindak pidana digabungkan dalam proses persidangan terdakwa. Hak korban untuk mengajukan gugatan ganti kerugian tersebut diatur di dalam pasal 98 sampai dengan pasal 101 KUHAP.

Seorang korban yang mengajukan gugatan ganti kerugian dalam proses pidana, menunggu dengan penuh harapan atau kecemasan apakah jaksa penuntut umum mampu membuktikan kesalahan terdakwa. Korban hanya mempunyai peluang mendapatkan ganti kerugian, apabila terdakwa benar-benar telah terbukti bersalah melakukan tindak pidana yang merugikan korban. Ini berarti pula bahwa harapan korban hanya bergantung kepada kepentingan yang diprioritaskan penuntut umum, apakah akan mengajukan perkara ke muka pengadilan atau tidak berdasarkan bukti-bukti yang mendukung. Persoalan akan muncul apabila kepentingan yang diprioritaskan penyidik atau penuntut umum dalam menangani perkara tidak sejalan dengan harapan korban.⁸⁷

Upaya untuk memberikan perhatian korban di dalam peradilan pidana sangat tergantung kebijakan penuntutan karena kejaksaan merupakan lembaga penegak hukum yang berfungsi sebagai lembaga penyaring peradilan pidana.

87. Sahetapy, *ibid*, h. 47.

Untuk itu, diperlukan orientasi kebijakan penuntutan yang lebih mengakomodasikan kepentingan korban selama berlangsung proses peradilan pidana. Peranan yang lebih aktif dari penuntut umum memperhatikan korban tidaklah berlebihan, karena kedudukan dan fungsi penuntutan tidak hanya untuk kepentingan kejaksaan, tetapi atas nama kepentingan negara, masyarakat dan korban.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengorganisasian Tugas Penuntutan Dalam Kerangka Organisasi Kejaksaan

Karakteristik pelaksanaan tugas penuntutan Jaksa Penuntut Umum didalam proses peradilan pidana tidak bisa dilepaskan dari karakteristik organisasi Kejaksaan. Asas organisasi Kejaksaan yang menjadi dasar pelaksanaan tugas penuntutan ialah asas bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan dalam melakukan penuntutan (een en ondelbaar). Berdasarkan asas tersebut, tugas pekerjaan para pejabat kejaksaan dalam bidang penuntutan diharuskan mengindahkan hubungan hirarkhis (hubungan atasan dan bawahan di lingkungan pekerjaan.¹

Esensi asas satu dan tidak terpisah-pisahkan dalam melakukan penuntutan merupakan perwujudan dari prinsip penuntutan publik, yang hanya memberikan hak monopoli penuntutan kepada negara. Negara merupakan satu-satunya institusi yang mempunyai hak melakukan penuntutan pidana

1. Martiman Prodjohamidjojo, **Kekuasaan Kejaksaan dan Penuntutan**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, h. 8. Lihat pula Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU. No. 5 Tahun 1991 "Yang dimaksud dengan 'Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisah' adalah satu landasan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan di bidang penuntutan, sehingga dapat menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku, dan tata kerja kejaksaan. Oleh karena itu kegiatan penuntutan di pengadilan oleh kejaksaan tidak akan berhenti karena hanya Jaksa yang semula bertugas berhalangan. Dalam hal demikian tugas penuntutan oleh kejaksaan akan tetap berlangsung sekalipun untuk itu dilakukan oleh Jaksa lainnya sebagai pengganti.

terhadap pelanggar hukum, sehingga negara merupakan representasi dari kepentingan seluruh masyarakat yang direduksi dan dikonstruksi di dalam lembaga penuntut umum atau lembaga kejaksaan. Oleh karena itu kejaksaan dalam rangka melakukan tugas penuntutan bertindak untuk dan atas negara serta bertanggung jawab menurut saluran hirarkhi organisasi kejaksaan. Penuntutan pidana yang dilakukan oleh jaksa penuntut umum bertindak sebagai *wakil negara* dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat dan pemerintah. Penuntutan harus didasarkan atas hukum dan senantiasa mengindahkan rasa keadilan yang hidup didalam masyarakat dengan memperhatikan kebijakan pemerintah.² Birokratisasi penerapan keadilan di dalam sistem hukum modern memerlukan tumbuhnya suatu pemerintahan yang kuat dan mampu mengambil alih semua pusat-pusat kekuasaan didalam masyarakat, sehingga tinggal satu kekuasaan sentral yaitu negara. Konsekuensi dari dominasi negara didalam menyelenggarakan keadilan adalah munculnya administrasi peradilan pidana sebagai aturan main bagi seluruh masyarakat yang dikendalikan oleh negara.

Birokratisasi peradilan yang berpusat ditangan negara ini, pada perkembangan selanjutnya menimbulkan fenomena yang bersifat mendua dari peran negara sebelumnya sebagai representasi kepentingan masyarakat. *Pertama*, pada tingkatan praksis, penyelenggaraan kehidupan negara

2. Lihat Pasal 8 ayat (2) dan Penjelasannya UU. No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Periksa, Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1982, h. 217.

dilaksanakan oleh pemerintah mempunyai haluan atau kebijakan yang bisa berbeda dengan kepentingan masyarakat yang bersifat beragam. Oleh karena itu kedudukan kejaksaan sebagai "wakil negara" dalam rangka melaksanakan tugas penuntutan tidak bisa dilepaskan dari haluan atau kebijakan pemerintah yang memegang kekuasaan.³ Kedua, pelembagaan penuntutan kedalam institusi kejaksaan sebagai organisasi yang mandiri akan mempertajam aspek birokratisasi penuntutan yang lebih menekankan urusan rumah tangga organisasi sebagai bentuk tegaknya otonomi organisasi. Otonomi merupakan bagian penting dari organisasi dalam rangka menjalankan tugas-tugas organisasi. Menurut Satjipto Rahardjo:

Untuk bisa menjalankan tugasnya, organisasi yang dituntut untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum itu perlu mempunyai tingkat otonomi tertentu. Otonomi ini dibutuhkan untuk bisa mengelola sumber-sumber daya yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Sumber-sumber daya tersebut berupa:

- (1) Sumber daya manusia, seperti hakim, polisi, jaksa.
- (2) Sumber daya fisik, seperti gedung, perlengkapan, kendaraan.
- (3) Sumber daya keuangan, seperti belanja negara, dan sumber lain.

3. Sifat mendua dari peran negara di dalam penuntutan, tampak dari perubahan redaksi pasal 7 ayat (2) Rancangan Undang-Undang. Kejaksaan "... Jaksa bertindak untuk dan atas nama masyarakat, pemerintah, dan negara...", sedangkan pasal 8 ayat (2) UU. Kejaksaan RI. "... Jaksa bertindak untuk dan atas nama negara...". Periksa, Achmad Rustansi dan Muchyidin Efendi, Dalam keadaan tertentu penggunaan kata "pemerintah" dalam ayat (2) dipertanggungjawabkan karena bukan mustahil terdapat perbedaan antara kepentingan pemerintah dan kepentingan negara. Bagaimanapun juga dapat terjadi perbedaan kepentingan antara pemerintah dan negara, karena pemerintah kadang-kadang dipengaruhi oleh golongan yang menguasainya, padahal dalam keadaan demikian jaksa tetap harus objektif berada pada kepentingan negara berdasarkan konstitusi.

(4) Sumber daya selebihnya yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi dalam mencapai tujuan. Suatu fenomena menarik yang berhubungan dengan keadaan ini adalah, bahwa dengan pemberian otonomi tersebut, maka organisasi lalu menjalani kehidupannya sendiri. Dalam rangka menjalani kehidupannya sendiri tersebut, tidak selalu organisasi bisa diikat oleh prosedur-prosedur formal yang ditentukan bagi organisasi tersebut, tetapi cenderung untuk membuat kebijakan sendiri.⁴

Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan di lingkungan peradilan umum.⁵ Untuk melaksanakan tugas penuntutan tersebut, kejaksaan tidak cukup hanya berpegang pada patokan formal tentang tugas penuntutan yang telah digariskan undang-undang karena implementasi penuntutan berhadapan dengan kenyataan-kenyataan yang sangat beragam. Upaya lembaga (kejaksaan) untuk melaksanakan tugas penuntutan berhadapan dengan kenyataan yang sangat beragam - faktor sumberdaya organisasi dan faktor subsistem sosial yang menjadi area yurisdiksinya - akan mengembangkan kebijakan-kebijakan organisasi, perlengkapannya sendiri, pedoman-pedoman, prosedur-prosedur organisasi yang dibutuhkan dalam rangka mencari jalan yang aman untuk mewujudkan tugas organisasi. Pengembangan kebijakan-kebijakan organisasi itu akan semakin memperjelas struktur birokratis suatu organisasi sebagai sarana mengikat "esprit de corps".

4. Satjipto Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum, BPHN, Jakarta, tt, h. 18.

5. Lihat Pasal 2 ayat (1) dan Penjelasan UU. No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Pengembangan kebijakan-kebijakan organisasi itu bisa dipandang sebagai bentuk adaptasi dalam rangka merespon kenyataan-kenyataan pada tingkat praksis yang sangat beragam. Tujuan organisasi yang disebutkan di dalam undang-undang yang bersifat umum tersebut, harus diterjemahkan dan mampu dilaksanakan oleh organisasi. Sifat adaptif organisasi di dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi menggambarkan hubungan resiprositas antara organisasi dan lingkungan bekerjanya organisasi itu melahirkan reaksi organisasi yang berupa kebijakan-kebijakan organisasi. Fenomena penegakan hukum dalam konteks organisasi tersebut bisa menimbulkan pengaburan pengertian antara "apa yang seharusnya dilakukan dengan apa yang senyatanya dijalankan".⁶

Asas organisasi Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisah (een en ondelbaar) merupakan perwujudan dari monopoli penuntutan yang ada di tangan negara. Berdasarkan asas tersebut, maka Kejaksaan dalam melakukan penuntutan bertindak untuk dan atas nama negara. Pelaksanaan tugas penuntutan merupakan kebijakan lembaga Kejaksaan bukan kebijakan para jaksa. Untuk mewujudkan asas satu kesatuan dalam penuntutan, maka pelaksanaan penuntutan oleh para pejabat Kejaksaan (Jaksa) dilakukan berdasarkan hirarkhi organisasi. Struktur hirarkhi organisasi merupakan konstruksi yang diikat oleh rantai komando (chain of command) atasan sebagai pejabat di posisi puncak organisasi dan bawahan sebagai pelaksana

6. Satjipto Rahardjo, *ibid*, h. 46.

kebijakan organisasi yang telah ditentukan.⁷ Tugas penuntutan di dalam struktur organisasi kejaksaan diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri sebagai satu kesatuan organisasi. Untuk memperoleh garis hirarkhis dan rantai komando, maka Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggungjawab tertinggi kejaksaan yang mengendalikan tugas dan wewenang Kejaksaan. Jaksa sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi lembaga kejaksaan menetapkan serta mengendalikan kebijakan penuntutan di lingkungan kejaksaan.⁸

7. Karakteristik organisasi yang menekankan hirarkhi dan rantai komando, oleh Tom Burn dan GM. Stalker dicirikan sebagai berikut:

- (1) Routine task occure is stable conditions
- (2) Task specialization
- (3) Means are emphasized
- (4) Conflict within the organization is adjudicated from the top
- (5) "Responsibility" is emphasized
- (6) One's primary sense of responsibility and loyalty are to the bureaucratic sub unit to which one assigned
- (7) The organization is preceived as a hierarchi structure
- (8) Knowledge is inclusive only at the top of the hierarchi
- (9) Interaction between people in the organization tend to be vertival
- (10) The style of interaction is directed toward obedience command, and clear superordinated relationships
- (11) Loyalty and obedience to one's superior
- (12) Prestige is "Internalized", that is, personal status in the organization.

Lihat Tom Burn dan GM. Stalker di dalam Miftah Thoha, **Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara**, CV Rajawali, Jakarta, 1984, h. 137.

8. Lihat Pasal 3 jo Pasal 18 ayat (1) Pasal 32a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

a. Pengendalian Kebijakan Penuntutan di dalam Hirarkhi Struktural Organisasi Kejaksaan

Pelaksanaan dan pengendalian penuntutan pidana terhadap terdakwa pelaku tindak pidana di muka pengadilan, bisa dilaksanakan oleh Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, atau Kejaksaan Negeri. Distribusi pengendalian penuntutan didasarkan pada jenis dan bobot perkara pidana serta dampak dari tindak pidana tersebut, dengan tetap memperhatikan asas kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisah (een en ondelbaar). Distribusi pengendalian penuntutan perkara tersebut merupakan prosedur teknis pelaksanaan penuntutan dalam rangka mewujudkan kesatuan kebijakan penuntutan di lingkungan lembaga kejaksaan. Oleh karena itu setiap tindakan penuntutan yang dilakukan oleh setiap unit kerja lembaga kejaksaan secara berjenjang merupakan kebijakan penuntutan lembaga kejaksaan, bukan kebijakan masing-masing unit kerja. Setiap tindakan penuntutan pada masing-masing unit kerja di lingkungan kejaksaan berdasarkan yurisdiksi peradilan, secara berjenjang dilakukan pengendalian dan pengawasan dalam rangka untuk memperoleh kesatuan kebijakan penuntutan. Tujuan pengendalian dan pengawasan penuntutan secara berjenjang tersebut, adalah untuk memelihara kesatuan kebijakan di bidang penuntutan sehingga bisa menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku, dan tata kerja kejaksaan. Berdasarkan pola kerja penuntutan yang mengedepankan kesatuan kebijakan lembaga kejaksaan, maka kegiatan penuntutan di pengadilan oleh kejaksaan tidak akan berhenti karena jaksa yang semula bertugas

melakukan penuntutan berhalangan. Menghadapi permasalahan yang demikian, tugas penuntutan akan tetap berlangsung sekalipun untuk itu dilakukan oleh jaksa pengganti.

Berdasarkan ketentuan Pasal 137 KUHP, tugas penuntutan jaksa penuntutan umum di dalam peradilan pidana dilakukan terhadap terdakwa pelaku tindak pidana di dalam lingkup daerah hukumnya (jurisdiksi) dengan melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang mengadili perkara pidana. Ketentuan Pasal 137 KUHP tersebut, tidak menjelaskan secara tuntas tentang batasan daerah hukum yang menjadi lingkup wewenang kejaksaan dalam rangka melakukan penuntutan pidana. Ketentuan tentang daerah hukum dalam rangka penuntutan ini merupakan bagian yang sangat penting karena menyangkut prosedur hukum acara pidana yang berkaitan dengan keabsahan dan wewenang suatu pengadilan memeriksa dan mengadili suatu perkara.

Menjadi masalah dalam praktik (sewaktu HIR juga masih berlaku), apa yang dimaksud dengan "daerah hukumnya"? Lazimnya diketahui bahwa daerah hukum suatu kejaksaan negeri pada umumnya sama dengan daerah hukum suatu pengadilan negeri di daerah itu. Contoh di dalam praktik ialah jaksa pada suatu kejaksaan tinggi berwenang menuntut siapa pun terdakwa pelaku tindak pidana di dalam daerah hukum kejaksaan tinggi itu? Berdasarkan wewenang dan daerah hukum kejaksaan tinggi dalam melakukan penuntutan itu, apakah secara berjenjang kejaksaan agung juga berwenang menuntut siapa pun terdakwa pelaku tindak pidana di seluruh Indonesia? KUHP tidak menjawab masalah tersebut secara tuntas, sedangkan penjelasan Pasal 137

KUHAP mengatakan "cukup jelas".⁹

Menurut E. Bonn dan Sosrodanukusumo, (pendapatnya masih berdasar HIR), seorang jaksa penuntut umum mempunyai daerah hukum masing-masing sesuai dengan daerah hukum kejaksaan negeri tempat jaksa tersebut diangkat sebagai pejabat kejaksaan.¹⁰ Jadi, seorang jaksa di kejaksaan tinggi atau di kejaksaan agung hanya bisa melakukan penuntutan pidana di muka sidang pengadilan, jika jaksa tersebut terlebih dahulu diangkat untuk kejaksaan negeri yang daerah hukum menjadi tempat terjadinya tindak pidana itu (*locus delictie*). Wewenang penuntutan pejabat kejaksaan agung atau kejaksaan tinggi di dalam praktik tugas penuntutan, seorang jaksa yang ditempatkan di suatu kejaksaan tinggi atau kejaksaan agung yang akan bertindak menjadi jaksa penuntut di muka sidang pengadilan negeri, ia diangkat terlebih dahulu (didetasir) di kejaksaan negeri yang wilayah hukumnya sama dengan pengadilan negeri tersebut.¹¹ Wewenang penuntutan para jaksa yang bertugas di kejaksaan agung dan kejaksaan tinggi, pada dasarnya tidak ada hambatan hukum acara berkaitan dengan yurisdiksi tugasnya. Hal tersebut hanya merupakan persoalan intern lembaga kejaksaan dalam rangka mendistribusikan pejabat penuntut umum, karena asas penuntutan didasarkan asas kejaksaan satu dan tidak terpisah-pisah (*een en*

9. Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1993, h. 189.

10. Bonn dan Sosrodanukusumo, *Tuntutan Pidana*, Siliwangi, Jakarta, tt, h. 100.

11. Andi Hamzah, *ibid*, h. 190.

ondelbaar).

Berdasarkan hasil penelitian di wilayah hukum kejaksaan tinggi Lampung tentang distribusi dan kewenangan penuntutan pidana unit kerja di kejaksaan tinggi Lampung (Kekaksaaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri yang berada di bawah yurisdiksinya), terungkap bahwa distribusi dan kewenangan penuntutan pidana pada dasarnya dilakukan oleh Kejaksaan Negeri tempat terjadinya tindak pidana (*locus delictie*)¹² sesuai dengan yurisdiksi pengadilan negeri setempat. Penanganan dan pengendalian penuntutan pidana pada prinsipnya dilakukan dan menjadi tanggung jawab Kepala Kejaksaan Negeri yang bersangkutan, namun demikian dalam hal-hal tertentu pengendalian penuntutan pidana dilakukan oleh Kejaksaan Tinggi atau Kejaksaan Agung. Praktik distribusi dan kewenangan penuntutan di wilayah kejaksaan tinggi Lampung dilakukan berdasarkan kelaziman yang telah berlangsung selama ini, yaitu didasarkan pada jenis dan bobot perkara serta penanganan dan pengendalian penyidikan dan penuntutan. Apabila penanganan suatu perkara pidana sejak tahap penyidikan dilakukan oleh penyidik dari Polda Lampung, maka proses penanganan perkara pada tahap Pra Penentuan dan penuntutan dilakukan oleh jaksa penuntut umum dari Kejaksaan Tinggi Lampung.

12. Untuk menuntut seseorang di depan pengadilan harus didasarkan pada waktu dan tempat (*locus delictie* dan *tempus delictie*) terjadinya tindak pidana itu. Ketentuan tersebut untuk menentukan apakah undang-undang yang dilanggar bisa diterapkan terhadap tersangka pelaku tindak pidana dan apakah pengadilan berkompeten mengadili perkara itu. Periksa, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto d.a. Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1990, h. 36.

Terhadap perkara pidana sejak tahap penyidikan dilakukan oleh penyidik dari Polres/Polresta di wilayah hukum Polda Lampung, maka penanganan perkara pada tahap pra penuntutan dan penuntutan dilakukan oleh Kejaksaan Negeri pada wilayah hukum penyidik yang bersangkutan. Penanganan perkara pidana di wilayah kejaksaan tinggi Lampung dilakukan berdasarkan kelaziman atas dasar kesepakatan para pimpinan penegak hukum, yaitu pihak Polda (Polisi Daerah Lampung) dan pihak Kejaksaan Tinggi Lampung sesuai dengan hirarkhi organisasi masing-masing instansi penegak hukum yang bersangkutan.

Penanganan perkara pidana di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Lampung dan Polda Lampung, didasarkan pada jenis dan bobot perkara pidana serta dampaknya terhadap keamanan dan ketentraman masyarakat. Terhadap perkara pidana yang mempunyai dampak sosial luas, meresahkan masyarakat dan menimbulkan kerugian yang besar serta mengganggu ketertiban masyarakat, maka perkara pidana tersebut digolongkan sebagai jenis *perkara penting*. Penanganan perkara penting dilakukan oleh instansi penegak hukum yang lebih tinggi, yaitu Polda Lampung dan Kejaksaan Tinggi Lampung, bahkan Kejaksaan Agung dan Mabes Polri, sedangkan terhadap perkara yang selebihnya dilakukan oleh Polres/Polresta dan Kejaksaan Negeri masing-masing daerah sesuai dengan yurisdiksi pengadilan yang akan memeriksa dan mengadili.

Penuntutan pidana terhadap perkara penting di lingkungan instansi kejaksaan didasarkan pada Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor INS-004/J.A/3/1994 Tanggal 9 Maret 1994 Tentang Pengendalian Perkara Penting Tindak Pidana Umum. Tujuan diterbitkannya instruksi Jaksa Agung tersebut, adalah untuk mengendalikan penuntutan pidana agar dilakukan secara cermat dan serius, mengingat dampak dari tindak pidana yang langsung berpengaruh terhadap sendi-sendi kehidupan masyarakat luas. Perkara penting (PK-Ting) ini menyangkut dampak tindak pidana terhadap masyarakat, pelaku tindak pidana serta menyangkut kerugian dan korban yang diakibatkan tindak pidana tersebut. Ditetapkannya suatu perkara pidana sebagai PK-Ting ini, maka proses penuntutan akan dilakukan pengendalian secara hirarkhi - meliputi Kejaksaan Negeri, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Agung - dimaksudkan agar penuntutan pidana terhadap perkara PK-Ting tersebut benar-benar berhasil. Dampak dari penuntutan pidana dan putusan pengadilan diharapkan bisa menjadi daya tangkal dalam rangka penegakan hukum di tengah-tengah masyarakat.

Berdasarkan Instruksi Jaksa Agung tentang PK-Ting tersebut, maka yang dimaksud dengan perkara penting adalah perkara tindak pidana umum yang mempunyai kriteria sebagai berikut:

- (1) Perkara yang pelaku kejahatan atau korban kejahatan adalah tokoh masyarakat, pejabat teras pemerintah pusat/daerah atau seseorang yang menarik perhatian media massa/masyarakat luas atau seseorang yang mendapat perhatian dari negara sahabat.

- (2) Perkara yang menggunakan modus operandi atau sarana yang bersifat canggih, yang mendapat perhatian media massa, dunia akademik dan forensik.
- (3) Perkara yang menimbulkan korban jiwa dalam jumlah besar dan dilakukan secara sadis/merusak bangunan atau proyek vital.
- (4) Perkara kejahatan terhadap keamanan negara atau ketertiban umum yang berdampak luas/meresahkan masyarakat.
- (5) Perkara yang dalam penanganannya diduga telah terjadi penyimpangan/penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.
- (6) Perkara tertentu yang karena suatu hal, mendapat perhatian khusus dari pimpinan.

Penanganan perkara penting seperti disebutkan di atas, pada prinsipnya dilakukan oleh Kejaksaan Negeri tempat terjadinya tindak pidana karena disesuaikan dengan yurisdiksi Pengadilan Negeri yang berwenang memeriksa dan mengadili perkara pidana yang bersangkutan. Mengingat dampak dari tindak pidana terhadap kehidupan masyarakat dan pemerintahan serta kepentingan pembuktian di pengadilan, maka penanganan perkara penting bisa dilakukan oleh Kejaksaan Negeri, Kejaksaan Tinggi atau Kejaksaan Agung. Untuk menentukan kebijakan Penuntutan, apakah suatu perkara yang digolongkan sebagai perkara penting (PK-Ting) itu akan dilakukan oleh Kejaksaan Negeri, Kejaksaan Tinggi, atau Kejaksaan Agung, didasarkan atas kriteria

atau tolok ukur dari perkara pidana tersebut. Tolok ukur pengendalian penanganan atau penyelesaian perkara penting adalah sebagai berikut:

- (a) Status pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana
- (b) Luasnya locus delictie tindak pidana tersebut.
- (c) Modus operandi dari tindak pidana tersebut.
- (d) Besar/luas akibat atau dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana terhadap masyarakat dan pemerintah.

Berdasarkan penilaian terhadap bobot perkara pidana sesuai dengan tolok ukur atau kriteria yang telah disebutkan di atas, maka distribusi tingkat pengendalian perkara secara hirarkhi di dalam lembaga kejaksaan adalah sebagai berikut:

a) Perkara penting yang pengendaliannya dilaksanakan oleh Kejaksaan Agung, yaitu:

- (1) Perkara yang pelakunya/korbannya adalah pejabat teras pemerintah pusat/daerah atau tokoh nasional yang berpengaruh luas di kalangan masyarakat.
- (2) Perkara yang locus delictienya meliputi daerah hukum beberapa Kejaksaan Tinggi.
- (3) Perkara yang menggunakan modus operandi/sarana canggih yang berdampak luas (nasional/internasional) atau tindak pidana yang dilakukan secara sadis.
- (4) Perkara yang menimbulkan kerusakan bangunan pemerintah/proyek vital.

b) Perkara penting yang pengendaliannya dilaksanakan oleh Kejaksaan Tinggi:

(1) Perkara yang pelaku/korbannya adalah pejabat teras pemerintah daerah atau tokoh nonformal yang berpengaruh di daerah.

(2) Perkara yang locus delictienya meliputi beberapa daerah hukum Kejaksaan Negeri dalam daerah hukum Kejaksaan Tinggi yang bersangkutan.

c) Perkara penting lainnya di luar perkara yang pengendaliannya dilaksanakan oleh Kepala Kejaksaan Negeri yang bersangkutan.

Untuk keperluan pengendalian perkara penting tersebut, sejak terungkapnya suatu perbuatan sebagai tindak pidana serta permulaan dilakukannya tindakan hukum penyidikan, maka diperlukan informasi tentang tingkat penanganan perkara pidana tersebut secara berjenjang di lingkungan kejaksaan. Urgensi pelaporan proses penanganan perkara dan penanganan secara cermat dan serius dalam rangka untuk mewujudkan keberhasilan penuntutan. Setiap perkara penting sangat diperhatikan dampak dari tindak pidana itu, sehingga penanganan perkara tersebut harus dilakukan secara cermat dan serius. Tujuan dari penegakan hukum terhadap perkara penting adalah mencegah sedini mungkin akibat lebih luas yang merugikan kehidupan masyarakat dan kepentingan pemerintahan. Tata cara pelaporan perkara penting yang dilakukan secara berjenjang didalam lembaga kejaksaan sesuai dengan instansi yang

mengendalikan penanganan perkara, yaitu Kejaksaan Negeri, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Agung, meliputi penanganan perkara sejak diketahuinya suatu perbuatan sebagai tindak perkara, kegiatan pra penuntutan, penuntutan, penggunaan upaya hukum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang berkekuatan tetap. Agar penanganan perkara penting atau perkara yang menjadi sorotan masyarakat itu bisa dilakukan secara serius dan cermat dalam rangka keberhasilan penuntutan, maka perlu dilakukan melalui diskusi kelompok dalam kegiatan expose atau gelar perkara. Hal tersebut juga bermanfaat untuk meningkatkan kualitas dan kemandirian para jaksa. Kemampuan jaksa penuntut umum dalam rangka melaksanakan tugas penuntutan diharapkan mengarah kepada jaksa yang profesional dan mandiri.

Proses penuntutan perkara pidana merupakan bagian yang sangat penting di dalam kerangka sistem peradilan pidana karena merupakan "jembatan" yang menghubungkan tahap penyidikan dan pengadilan. Fungsi lainnya dari proses penuntutan adalah sebagai "filter", apakah suatu perkara pidana layak dilimpahkan ke pengadilan atau tidak. Mengingat posisi penting dari Kejaksaan dalam rangka proses penuntutan tersebut, maka perlu memperhatikan pertimbangan teknis yuridis dan gejolak sosial akibat tindak pidana dalam rangka penuntutan. Proses penuntutan terhadap perkara penting (PK-Ting) yang menjadi sorotan masyarakat, secara potensial akan bisa menyedot perhatian dan penilaian masyarakat, apakah aparat penegak hukum

(Kejaksaan) bertindak secara serius dan objektif. Oleh karena itu setiap tindakan aparat penegak hukum yang tidak memperhatikan "dampak sosial" akan berpeluang menimbulkan gejolak sosial yang lebih luas di masyarakat. Kondisi seperti itu merupakan faktor kriminogen yang terkait secara tidak langsung dalam sistem peradilan pidana.¹³

Tingkat pengendalian suatu perkara di kejaksaan - Kejaksaan Negeri, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Agung - didasarkan pada dua hal penting. *Pertama*, berdasarkan dampak dari tindak pidana yang bersangkutan. Penanganan perkara yang berdampak nasional tentu akan berlainan dengan perkara yang berdampak di daerah. Kebijakan penuntutan dalam rangka upaya penegakan hukum, tidak hanya ditujukan untuk menerapkan peraturan hukum kepada pelanggar hukum, tetapi proses penegakan hukum sejak tahap penyidikan dan penuntutan serta proses peradilan sangat berpengaruh terhadap masyarakat. Oleh karena itu, proses penanganan perkara tersebut juga berfungsi untuk meredam dampak tindak pidana. Penanganan perkara yang serius dan cermat, dengan memperhatikan kondisi masyarakat diharapkan bisa meredam gejolak masyarakat luas. Pengendalian perkara penting berkaitan erat dengan kebijakan kriminal dan

13. Faktor Kriminogen yang terkait tidak langsung dengan sistem peradilan pidana adalah kenyataan efektivitasnya yang terbatas. Efektivitas sistem peradilan pidana tergantung sepenuhnya pada kemampuan infrastruktur dan sarana pendukungnya, kemampuan aparat penegak hukum (garis bawah penulis) dan budaya hukum masyarakat. Lihat, Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, h. 25.

kebijakan sosial yang telah digariskan. Perumusan tujuan politik kriminal adalah:

Most of group members agreed some discussion that "protection of the society: could be accepted as the final goal of criminal policy, although not ultimate aim of society, which might perhaps be described like "happiness of citizen", "a wholesome and cultural living loving", "social welfare", or "equality".¹⁴

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (social defence) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (social welfare). Oleh karena itu bisa dikatakan, bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat". Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial (yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial)¹⁵

Aspek kedua, penuntutan pidana merupakan kebijakan lembaga kejaksaan, bukan kebijakan masing-masing institusi kejaksaan secara terpisah-pisah (Kejaksaaan Agung, Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri). Oleh karena itu pengendalian penuntutan yang dilakukan secara berjenjang bertujuan untuk mewujudkan kesatuan kebijakan penuntutan sesuai dengan asas organisasi kejaksaan "satu dan tidak terpisah-pisah". Kebijakan penuntutan merupakan kebijakan

14. Summary Report, Resource Material Series No. 7 UNAFEI, 1974, di dalam Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, h. 3.

15. Barda Nawawi Arief, ibid. Periksa, Sudarto, Kapita Selektta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986, h. 113, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1981, h. 38.

kebijakan korps lembaga kejaksaan yang dititikberatkan pada kepentingan negara dan masyarakat, dalam rangka mewujudkan politik kriminal dan politik sosial yang digariskan. Penekanan kepentingan negara dan masyarakat dalam rangka penuntutan ini, sesuai dengan kedudukan kejaksaan sebagai "wakil negara".

b. Urgensi Pedoman Penuntutan Dalam Rangka Mewujudkan Kesatuan Kebijakan Penuntutan Pidana

Kejaksaan merupakan lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Berdasarkan kedudukan kejaksaan sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, maka dalam rangka melakukan fungsi penuntutan itu bertindak untuk dan atas negara serta bertanggung jawab menurut saluran hirarkhi organisasi. Kejaksaan merupakan satu-satunya institusi penegak hukum yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan tugas penuntutan pidana, sehingga keberhasilan penegakan hukum dalam konteks peradilan pidana juga bisa diketahui sejauhmana kebijakan penuntutan yang digariskan oleh lembaga kejaksaan mencerminkan kebijakan penegakan hukum yang berintikan keadilan.

Kedudukan kejaksaan sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, maka dalam melaksanakan penuntutan pidana bertindak sebagai "wakil negara". Pengertian negara di dalam kebijakan penuntutan tidak sebatas mewakili kepentingan pemerintah yang sedang berkuasa, tetapi juga harus memperhatikan

kepentingan masyarakat. Kebijakan penuntutan perlu memperhatikan kebijakan pemerintah dalam penanganan perkara pidana dan mengindahkan rasa keadilan yang berkembang secara dinamis di dalam masyarakat. Mengingat beban kepentingan yang harus diakomodasikan di dalam kebijakan penuntutan menyangkut haluan negara dan kepentingan masyarakat luas, maka kebijakan penuntutan harus diselenggarakan atau diorganisasikan di dalam struktur lembaga kejaksaan yang kuat dan berkualitas. Sehubungan dengan peranan kejaksaan dalam rangka penegakan hukum, maka Sudarto mengingatkan:

Peranan penegakan hukum oleh kejaksaan bertitik tolak pada penuntutan pidana. Kebijakan penuntutan pun harus sesuai dengan politik kriminal yang dijalankan oleh pemerintah. Intensitas penuntutan tidak sama untuk semua jenis kejahatan. Ada jenis kejahatan yang harus diprioritaskan untuk dituntut dan dalam permintaan pidana juga dibedakan menurut jenis kejahatan, disamping tentunya faktor-faktor lain yang juga menjadi pertimbangan. Dalam melaksanakan penegakan hukum, khususnya dalam melaksanakan politik kriminal, tidak ada tindakan yang dapat dikatakan "dengan sendirinya demikian", misalnya bahwa seseorang pencuri "dengan sendirinya" harus dipidana penjara. Ini disebabkan - seperti telah diuraikan di atas - politik kriminal suatu negara harus sesuai dengan nilai-nilai itu bisa berubah, maka adalah wajar apabila reaksi terhadap kejahatan bisa berubah pula.¹⁶

Mengingat kedudukan kejaksaan dalam rangka melaksanakan tugas penuntutan bertindak sebagai "wakil negara", maka perlu dirumuskan kebijakan penuntutan yang mengacu kepada keberadaan lembaga kejaksaan sebagai satu kesatuan organisasi sesuai asas kejaksaan adalah satu dan tidak

16. Sudarto, *Kapita Selekta Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, h. 25.

terpisah-pisah (een en ondelbaar). Untuk memperoleh kesatuan kebijakan penuntutan di lingkungan lembaga kejaksaan, penuntutan pidana dilakukan secara berjenjang di dalam struktur organisasi kejaksaan dan diperlukan pedoman penuntutan yang menjadi dasar kebijakan penuntutan lembaga kejaksaan.

Pedoman tuntutan pidana sebagai kebijakan lembaga kejaksaan didasarkan pada Surat Edaran Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor SE. 001/J.A/4/1995 Tentang Pedoman Tuntutan Pidana. Tujuan diterbitkannya Surat Edaran Jaksa Agung RI. Tentang Pedoman Tuntutan Pidana yaitu perwujudan tuntutan pidana:

- (1) Yang lebih memenuhi rasa keadilan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat.
- (2) Membuat jera para pelaku tindak pidana, mampu menimbulkan dampak pencegahan dan mempunyai daya tangkal bagi yang lainnya.
- (3) Menciptakan kesatuan kebijaksanaan penuntutan, sejalan dengan asas bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak bisa dipisah-pisahkan.
- (4) Menghindarkan adanya disparitas tuntutan pidana untuk perkara-perkara sejenis antara satu daerah dengan daerah lainnya, dengan memperhatikan faktor kasuistik pada setiap perkara pidana.

Berdasarkan tujuan diterbitkannya pedoman tuntutan pidana di atas, setiap pengajuan tuntutan pidana (requisitoir) Jaksa Penuntut Umum terhadap Terdakwa di muka sidang pengadilan, maka Jaksa Penuntut Umum harus memperhatikan dan mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut:

1) Perbuatan terdakwa:

- a. Dilakukan dengan cara yang sadis;
- b. Dilakukan dengan cara kekerasan;
- c. Menyangkut kepentingan negara, stabilitas keamanan, dan pengamanan pembangunan;
- d. Menarik perhatian dan meresahkan masyarakat;
- e. Menyangkut SARA.

2) Keadaan diri pelaku tindak pidana:

- a. Sebab yang mendorong dilakukannya tindak pidana (kebiasaan, untuk mempertahankan diri, balas dendam, ekonomi, dan lain-lain);
- b. Karakter, moal dan pendidikan, riwayat hidup, keadaan sosial ekonomi pelaku tindak pidana;
- c. Peranan pelaku tindak pidana;
- d. Keadaan jasmani dan rokhani pelaku tindak pidana, dan pekerjaannya;
- e. Umur pelaku tindak pidana.

3) Dampak perbuatan terdakwa:

- a. Menimbulkan keresahan dan ketakutan di kalangan masyarakat luas;
- b. Menimbulkan penderitaan yang sangat mendalam dan berkepanjangan bagi korban dan keluarganya;

- c. Menimbulkan kerugian bagi negara dan masyarakat;
- d. Menimbulkan korban jiwa dan harta benda;
- e. Merusak pembinaan generasi muda.

Faktor-faktor yang harus diperhatikan para Jaksa Penuntut Umum dalam rangka menyusun surat tuntutan pidana (requisitoir) di atas, mencerminkan sikap cermat dan serius dalam menangani perkara pidana. Hal tersebut berkaitan erat dengan tugas dan tanggung jawab lembaga kejaksaan sebagai "wakil negara" sudah barang tentu harus mengutamakan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat (umum). Penuntutan sebagai bagian dari penegakan hukum merupakan upaya untuk menegakkan hukum dalam rangka perlindungan masyarakat (social defence). Kecermatan dalam rangka melakukan penuntutan ini perlu diperhatikan, apakah substansi penuntutan telah mampu mengakomodasikan dan menampung aspirasi kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Penuntutan yang hanya memperhatikan kepentingan organisasi kejaksaan saja, akan memudahkan kedudukan kejaksaan sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Penegakan hukum yang mementingkan kepentingan lembaga (penegak hukum) akan memberikan keadilan formal, dan menjauhkan keadilan masyarakat yang berkembang secara dinamis. Penuntutan pidana yang dilakukan secara cermat dan serius akan bisa menjadi pertimbangan hakim, sehingga mampu mewujudkan putusan pengadilan yang memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Adanya daftar tentang faktor-faktor yang harus diperhatikan oleh Jaksa Penuntut terhadap diri terdakwa dan dampak tindak pidana, bisa membantu dan memudahkan jaksa untuk menetapkan takaran atau ukuran bobot perkara pidana. Berdasarkan bobot perkara pidana itu, para jaksa bisa menentukan berat/ringannya pidana (strafmaat) terhadap terdakwa secara cermat. Ukuran atau takaran beratringannya pidana di dalam surat tuntutan pidana merupakan bagian yang paling penting dan menentukan tugas penuntutan. Pidana merupakan salah satu instrumen undang-undang yang terpenting sebagai sarana penguat berlakunya norma hukum atau peraturan perundang-undangan dalam rangka penegakan hukum. Penetapan jenis pidana (strafsoort) dan berat ringannya pidana (strafmaat) yang tepat berdasarkan daftar faktor-faktor yang harus diperhatikan jaksa (check-list), bisa mewujudkan fungsi pidana sebagai sarana yang bersifat preventif dan daya tangkal (deterence effect) terhadap pelaku tindak pidana. Secara kelembagaan, dipenuhinya faktor-faktor yang harus diperhatikan jaksa penuntut di dalam pedoman tuntutan pidana merupakan syarat minimal dalam rangka mewujudkan kesatuan kebijakan penuntutan. Oleh karena itu daftar faktor-faktor yang harus diperhatikan jaksa tersebut bisa berfungsi sebagai "klep pengaman" penuntutan, apakah substansi penuntutan telah menampung kepentingan negara dan masyarakat yang sesuai dengan perasaan keadilan masyarakat.

Substansi pedoman tuntutan pidana tentang faktor-faktor yang harus diperhatikan Jaksa Penuntut Umum dalam rangka menyusun surat tuntutan pidana, lebih menekankan pada faktor-faktor yang memberatkan pelaku tindak pidana. Apabila pemidanaan dilihat sebagai suatu proses sejak tahap penyidikan, tahap penuntutan dan pengadilan, maka untuk mewujudkan putusan pemidanaan yang mencerminkan keadilan seharusnya juga mempertimbangkan faktor-faktor yang meringankan terdakwa. Hal tersebut berkaitan erat dengan asas keseimbangan dalam pemidanaan, yaitu pidana sebagai sarana perlindungan masyarakat dan perlindungan hak asasi manusia. Penekanan pada faktor-faktor yang memberatkan diri terdakwa dalam rangka menetapkan jenis pidana dan berat/ringannya pidana, didasarkan pada tanggung jawab lembaga kejaksaan sebagai "wakil negara" harus mengedepankan kepentingan umum.

Setelah Jaksa Penuntut Umum memperhatikan secara cermat segala faktor terhadap tindak pidana, maka selanjutnya menetapkan jenis pidana (strafsoort) dan berat/ringannya pidana (strafmaat) yang sesuai dengan kesalahan terdakwa. Untuk menetapkan jenis pidana dan berat/ringannya pidana kepada terdakwa, didasarkan juga pada kriteria atau tolok ukur yang telah dibakukan berdasarkan ketentuan dari Jaksa Agung di atas. Kriteria atau tolok ukur tersebut sangat penting untuk menjaga kesatuan kebijakan penuntutan di lingkungan lembaga kejaksaan, karena sesuai asas organisasi bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisah.

Kriteria atau tolok ukur untuk menetapkan jenis pidana (strafsoort) dan berat ringannya pidana (strafmaat) dalam rangka menyusun surat tuntutan pidana, adalah sebagai berikut:

1) Pidana mati:

- a. Perbuatan yang didakwakan diancam dengan pidana mati;
- b. Dilakukan dengan cara yang sadis di luar perikemanusiaan;
- c. Dilakukan secara berencana;
- d. Menimbulkan korban jiwa atau sarana umum yang vital;
- e. Tidak alasan yang meringankan;

2) Pidana Penjara seumur hidup:

- a. Perbuatan yang didakwakan diancam dengan pidana mati;
- b. Dilakukan dengan cara sadis;
- c. Dilakukan secara berencana;
- d. Menimbulkan korban jiwa atau sarana umum yang vital;
- e. Terdapat hal-hal yang meringankan;

3) Tuntutan pidana serendah-rendahnya 1/2 dari ancaman pidana dari pasal yang dilanggar, apabila terdakwa:

- a. Seorang residivis;
- b. Perbuatannya menimbulkan penderitaan terhadap korban tindak pidana dan keluarganya;
- c. Menimbulkan kerugian materiil;
- d. Terdapat hal-hal yang meringankan;

4) Tuntutan pidana serendah-rendahnya 1/4 dari ancaman pidana yang tidak termasuk di dalam ketentuan butir 1, 2, dan 3 di atas.

5) Tuntutan pidana bersyarat, apabila:

- a. Terdakwa sudah membayar ganti rugi yang menderita korban tindak pidana;
- b. Terdakwa belum cukup umur (Pasal 45 KUHP);
- c. Terdakwa berstatus pelajar/mahasiswa/expert;
- d. Dalam menuntut pidana bersyarat hendaknya diperhatikan ketentuan pasal 14 f KUHP.

Penyimpangan terhadap butir 1 dan 2 harus dengan izin Jaksa Agung, sedangkan pelaksanaan ketentuan yang termasuk butir 3, 4, dan 5 dipertanggungjawabkan kepada Kepala Kejaksaan Negeri kecuali perkara penting. Prosedur penetapan pidana di dalam rencana tuntutan pidana (Rentut), yang bersifat berjenjang itu menunjukkan tingkat keseriusan tindak pidana. Pengendalian secara berjenjang di dalam hirarkhi organisasi dimaksudkan untuk menjaga kecermatan dan ketepatan jenis dan beratnya pidana di dalam surat tuntutan pidana. Kecermatan dan ketepatan tuntutan pidana sangat menentukan keberhasilan penuntutan, karena pidana yang akan diterapkan terdapat pelanggar hukum apakah mempunyai prevensi general dan prevensi spesial, membuat jera pelaku tindak pidana dan mempunyai daya tangkal bagi masyarakat serta nilai-nilai kemanusiaan yang terkandung di dalam pelaksanaan pidana tersebut.

Kebijakan penetapan jenis dan beratnya pidana dalam tuntutan pidana yang dilakukan secara berjenjang di dalam hirarkhi organisasi kejaksaan, dimaksudkan untuk menjaga kesatuan kebijakan penuntutan. Hal tersebut sejalan dengan asas organisasi bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan. Kebijakan penuntutan bukanlah semata-mata kehendak atau selera setiap Jaksa Penuntut Umum, tetapi merupakan kebijakan organisasi kejaksaan, yang mengacu pada kebijakan kriminal dan kebijakan sosial pemerintah.

Tata cara penuntutan pidana dilakukan dengan mengacu pada asas organisasi bahwa kebijaksanaan adalah satu dan tidak terpisah-pisah. Hal tersebut, berarti harus mengindahkan pengendalian secara berjenjang di dalam hirarkhi organisasi kejaksaan sesuai dengan tingkat keseriusan perkara pidana. Tata cara pengajuan tuntutan pidana dilaksanakan sebagai berikut:

Sebelum melakukan tuntutan pidana, Jaksa Penuntut Umum harus membuat rencana tuntutan (rentut) dengan memperhatikan:

- 1) Perkara-perkara yang pengendaliannya dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Negeri, rentut dilakukan oleh Kejari, rentut diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum melalui Kepala Seksi Tindak Pidana Umum.
- 2) Perkara-perkara yang pengendaliannya dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi dengan memperhatikan jenjang dalam butir 1, maka Kepala Kejaksaan Negeri meneruskan rentut disertai pertimbangannya kepada Kepala Kejaksaan Tinggi. Selanjutnya Kejati melaporkan rentut kepada Jaksa Agung cq. Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Umum.
- 3) Perkara-perkara yang pengendaliannya dilakukan oleh Kejaksaan Agung RI. secara berjenjang dalam butir 1 dan 2, Kejari mengajukan rentut kepada Kejati, kemudian Kejati meneruskan rentut disertai pertimbangannya kepada Jaksa Agung, cq. Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Umum.

Penetapan masalah jenis pidana (strafsoort) dan berat ringannya pidana (strafmaat) di dalam pedoman tuntutan pidana, menggambarkan betapa pentingnya arti dan fungsi pidana dalam pelaksanaan tugas penuntutan. Sanksi pidana merupakan alat atau penguat agar norma hukum pidana dipatuhi berlakunya karena setiap orang yang terbukti melanggar (norma) hukum pidana akan dikenakan sanksi

pidana.¹⁷ Sanksi hukum pidana mempunyai pengaruh preventif (pencegahan) terhadap terjadinya pelanggaran norma hukum pidana. Pengaruh ini tidak hanya ada apabila sanksi pidana itu benar-benar diterapkan terhadap pelanggaran konkrit, tetapi sudah ada pengaruhnya karena sudah tercantum di dalam peraturan hukum (Theorie des psychischen Zwanges = ajaran paksaan psikis).¹⁸ sanksi pidana mengandung suatu tragik (sesuatu yang menyedihkan), sehingga hukum pidana dikatakan sebagai "Mengiris dagingnya sendiri" atau "pedang bermata dua". Makna dari ucapan ini, ialah bahwa hukum pidana yang melindungi benda hukum (nyawa, harta benda, kemerdekaan, dan kehormatan) dalam pelaksanaannya apabila ada pelanggaran terhadap larangan dan perintah justru mengadakan perlakuan terhadap benda hukum si pelanggar sendiri.¹⁹

Penuntutan pidana merupakan reaksi formal terhadap pelanggaran hukum pidana yang dilakukan oleh negara - kejaksaan melakukan penuntutan bertindak untuk dan atas nama negara - sehingga penerapan pidana yang tepat dan bermanfaat merupakan bagian penting yang harus

17.Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto d/a Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1990, h. 3.

18.Ibid, h. 13. Yang dimaksud dengan pidana ialah penderiaataan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Di dalam hukum pidana modern, pidana ini juga meliputi apa yang disebut "tindakan tata tertib" (tuchtmaatregel, Masznahme).

19.Ibid.

diperhatikan. Oleh karena itu ketentuan tentang masalah pidana ini menempati bagian yang paling utama di dalam pedoman penuntutan. Apakah tuntutan pidana dapat membuat jera (deterrence effect) para pelaku tindak pidana dan menimbulkan dampak pencegahan atau daya tangkal bagi pelanggar hukum potensial. Tuntutan pidana juga dapat berfungsi untuk mewujudkan kesatuan kebijakan penuntutan dan menghindarkan disparitas tuntutan pidana sejalan dengan politik hukum, politik kriminal dan politik sosial yang telah ditetapkan. Politik hukum pemerintah sebagai dasar pertimbangan penyusunan tuntutan pidana, tidak hanya semata-mata berdasarkan faktor-faktor yuridis tetapi juga faktor-faktor sosio-politik dan sosio-kultural. Misalnya, dampak tindak pidana terhadap pembangunan nasional, persatuan dan kesatuan bangsa, nilai-nilai dan keadilan masyarakat (antara lain pandangan masyarakat setempat terhadap jenis dan taraf kejahatan).²⁰

Perumusan jenis pidana (strafsoort) dan berat ringannya pidana (strafmaat) di dalam pedoman tuntutan pidana bisa berfungsi sebagai sarana kontrol atau pengendalian bagi Jaksa Agung sebagai pimpinan tertinggi dan penanggung jawab penuntutan terhadap pelaksanaan tugas penuntutan di lingkungan instansi Kejaksaan Republik Indonesia. Pedoman tuntutan pidana tersebut, bisa memberikan dasar filosofis, dasar rasionalitas dan

20. Periksa Surat Edaran Jaksa Agung RI. Nomor SE-03/J.A/8/1988 Tentang Pedoman Tuntutan Pidana.

motivasi penuntutan sesuai dengan asas organisasi kejaksaan. Asas organisasi bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan merupakan landasan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang di bidang penuntutan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan penuntutan di lingkungan instansi Kejaksaan Republik Indonesia. Perumusan jenis dan berat ringannya pidana di dalam pedoman tuntutan pidana merupakan bentuk kebijakan penuntutan dalam rangka memberikan "bobot" setiap tuntutan pidana yang bertolak dari perumusan jenis pidana dan berat ringannya pidana memerlukan pengetahuan dan pertimbangan yang sangat kompleks. Kejaksaan sebagai satu-satunya lembaga pemerintahan yang berwenang melakukan penuntutan dalam rangka melaksanakan tugas penuntutan bertindak untuk dan atas nama negara, sehingga substansi tuntutan pidana harus bisa mengakomodasikan berbagai kepentingan negara, pemerintah dan masyarakat yang berintikan keadilan.

Bertolak dari asas organisasi bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan, maka kesatuan kebijakan penuntutan juga dimaksudkan untuk menghindarkan terjadinya disparitas tuntutan pidana. Disparitas tuntutan pidana ini dalam konteks proses peradilan pidana juga akan bisa memberikan peluang disparitas pidana²¹ yang ada di

21. Yang dimaksud dengan disparitas pidana (disparity of sentencing) dalam hal ini adalah penerapan pidana yang tidak sama terhadap tindak pidana yang sama (same offence) atau terhadap tindak pidana yang sifat berbahayanya dapat diperbandingkan (offences of comparable seriousness) tanpa dasar pembeneran yang jelas. Periksa, Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984, h. 53.

dalam putusan pengadilan. Hal tersebut berkaitan dengan proses pemidanaan dalam konteks sistem peradilan merupakan proses penetapan pidana yang melibatkan berbagai penegak hukum, sejak tahap penyidikan, penuntutan dan berpuncak di pengadilan. Perumusan tentang jenis dan berat ringannya pidana di dalam pedoman penuntutan, sebagai upaya menghindarkan terjadinya disparitas penuntutan, berkaitan erat dengan adanya berbagai kelemahan dan kekurangan ketentuan tentang perumusan pidana di dalam hukum pidana positif Indonesia (KUHP). Menurut Muladi, pertama-tama dapat dikemukakan bahwa disparitas pidana disebabkan dari faktor hukum. Sebagai contoh perumusan pasal 188 KUHP yang berbunyi sebagai berikut:

"Barang siapa karena kealpaannya menyebabkan kebakaran, ledakan atau banjir, diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau kurungan paling lama satu tahun atau denda paling banyak tiga ratus rupiah, jika karenanya timbul bahaya bagi nyawa orang lain, atau jika karenanya diakibatkan matinya orang"

Dari bunyi pasal tersebut, tampak bahwa beberapa pidana pokok seringkali diancamkan kepada pelaku tindak pidana yang sama secara alternatif, artinya hanya satu di antara pidana pokok yang diancamkan tersebut dapat dijatuhkan Hakim dan hal ini diserahkan kepadanya untuk memilih yang paling tepat. Hakim mempunyai kebebasan untuk memilih berat ringannya pidana (strafmaat), sebab yang ditentukan undang-undang hanyalah minimum dan maksimumnya saja. Sebagai penjelasan dapat dikemukakan pasal 12 ayat (2) KUHP yang menyatakan bahwa pidana penjara selama waktu

tertentu paling pendek satu hari dan paling lama lima belas tahun berturut-turut. KUHP selain mengenal minimum umum dan maksimum umum juga mengenal maksimum khusus untuk masing-masing tindak pidana.²²

Sistem ancaman KUHP hanya mengenal minimum umum, yaitu paling pendek satu hari, maksimum umum, yaitu paling lama lima belas tahun penjara dan maksimum khusus, yaitu ancaman pidana pada masing-masing pasal. Berdasarkan ketentuan tersebut, penerapan pidana bisa bergerak dalam minima dan maksima untuk mendapatkan pidana yang tepat.²³ Keleluasaan penerapan pidana yang bisa bergerak di antara minima dan maksima tersebut bisa menimbulkan disparitas pidana. Oleh karena itu di dalam konsep KUHP baru diperkenalkan sistem ancaman pidana minimum khusus.²⁴ Sistem ancaman pidana minimum khusus itu bisa dijadikan pedoman tentang tingkat "keseriusan" tindak pidana yang mengancam norma-norma kehidupan masyarakat yang bersifat universal, yaitu tindak pidana yang dipandang meresahkan

22. Muladi dan Barda Nawawi Arief, Ibid, h. 57.

23. Ruslan Saleh, Stelsel Pidana Indonesia, Aksara Baru Jakarta, 1978, h. 9.

24. Sistem ancaman pidana minimum di dalam Konsep KUHP Baru didasarkan pada pokok pemikiran:

- (a) guna menghindari adanya disparitas pidana yang sangat menyolok untuk delik-delik yang secara hakiki berbeda kualitasnya.
- (b) untuk lebih mengefektifkan pengaruh prevensi general khususnya bagi delik-delik yang dipandang membahayakan dan meresahkan masyarakat.
- (c) dianalogkan dengan pemikiran, apabila dalam hal tertentu maksimum pidana (umum dan khusus) dapat diperberat, maka minimum pidana hendaknya diperberat dalam hal tertentu.

Periksa, Barda Nawawi Arief, Ibid, h. 138.

masyarakat, dan delik yang dikualifikasi atau diperberat oleh akibatnya (Erfolgsqualifizierte delikte).²⁵

Mengingat sistem ancaman pidana KUHP seperti di atas, maka adanya pedoman tuntutan pidana mengenai jenis dan beratnya pidana, akan mengisi kekosongan ketentuan di dalam KUHP. Pedoman tuntutan pidana berfungsi sebagai "filter" dalam rangka menyusun tuntutan pidana yang tepat sesuai dengan kebijakan kriminal yang berintikan keadilan serta menjadi "guidence of prosecution" yang melengkapi aturan pemberian pidana yang ada dalam KUHP. Fungsionalisasi hukum pidana atau tegasnya sanksi pidana merupakan tuntutan sosial yang wajar, mengingat kepentingan hukum yang harus dilindungi sangat besar yaitu sistem ekonomi suatu bangsa.²⁶ Penerapan sanksi pidana berat bisa diterapkan khususnya dalam tindak pidana yang mengancam sendi-sendi kehidupan negara dalam bidang ekonomi termasuk korupsi sehingga harus tampil sebagai *primum remedium*.²⁷

Ketentuan tentang jenis dan beratnya pidana di dalam pedoman tuntutan pidana yang berfungsi memberikan "rambu-rambu" penerapan pidana bersifat umum. Pedoman tuntutan pidana yang diatur di dalam Surat Edaran Jaksa Agung Nomor SE. 001 J.A/4/1995 lebih menekankan faktor

25. Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, h. 99.

26. Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1990, h. 7.

27. Ibid, h. 28.

objektif dan faktor subjektif tindak pidana sebagai kriteria dalam rangka menetapkan jenis pidana (strafsoort) dan beratnya pidana (strafmaat). Pedoman tuntutan pidana tersebut belum memberikan penggolongan pasal-pasal tertentu KUHP sebagaimana ketentuan pedoman tuntutan pidana di dalam Surat Edaran Jaksa Agung Nomor SE. 009/J.A/12/1985 jo SE. 002/J.A/7/1986 tentang penjelasan SE. 009/J.A/ 12/1985 tersebut. Penentuan jenis dan beratnya pidana yang hanya mempertimbangkan faktor objektif dan subjektif tindak pidana, tetapi tidak melakukan penggolongan pasal-pasal di dalam KUHP sesuai dengan jenis dan beratnya pidana akan bisa membuka peluang timbulnya disparitas tuntutan pidana. Penggolongan pasal-pasal di dalam KUHP sesuai dengan jenis dan beratnya pidana memberikan "rambu-rambu" yang lebih lengkap dalam rangka menetapkan jenis dan beratnya pidana di dalam surat tuntutan pidana secara tepat. Hal tersebut bertujuan untuk memberikan pertimbangan yang matang tentang tingkat keseriusan suatu tindak pidana, apakah tindak pidana ringan, sedang, atau berat serta jenis dan beratnya pidana yang harus diterapkan. Ringkasnya, harus terdapat signifikansi antara tingkat keseriusan tindak pidana (ringan, sedang, dan berat) dengan jenis dan berat pidana (pidana dasar/base term, pidana lebih berat/aggravated term, pidana ringan/mitigated term).

Pedoman tuntutan pidana selain mengatur tentang jenis dan beratnya pidana dalam rangka menyusun surat tuntutan pidana, juga mengatur tentang upaya hukum (banding dan kasasi). Berdasarkan Surat Edaran Jaksa Agung

RI Nomor SE. 001/J.A/4/1995, dalam rangka menggunakan upaya hukum banding, agar memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- (a) Terdakwa banding, maka Jaksa Penuntut Umum harus meminta banding agar masih dapat menggunakan upaya hukum kasus tersebut, mengingat adanya ketentuan pasal 43 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung RI.
- (b) Putusan Hakim kurang dari pidana mati atau seumur hidup, sekurang-kurangnya 20 tahun penjara, apabila pertimbangan Jaksa Penuntut Umum diambil alih sebagian atau seluruhnya sebagai pertimbangan Hakim dalam menentukan putusannya, maka Jaksa Penuntut Umum tidak harus mengajukan banding.
- (c) Putusan Hakim 1/2 dari tuntutan Jaksa Penuntut Umum apabila pertimbangan Jaksa Penuntut Umum dalam tuntutan pidana diambil sebagian atau seluruhnya sebagai pertimbangan Hakim dalam putusannya, maka Jaksa Penuntut Umum tidak harus mengajukan banding.
- (d) Putusan Hakim 2/3 dari tuntutan Jaksa Penuntut Umum walaupun pertimbangan Jaksa Penuntut Umum tidak diambil sebagian atau seluruhnya sebagai pertimbangan Hakim dalam putusannya, maka Jaksa Penuntut Umum tidak harus mengajukan banding.
- (e) Upaya hukum kasasi digunakan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam hal putusan Hakim dengan amar putusan yang membebaskan terdakwa dan adanya alasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 253 ayat (1) KUHP.

Terbitnya pedoman tuntutan pidana yang mengatur tentang faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam menentukan jenis dan beratnya pidana di dalam tuntutan pidana, jenis pidana (strafsoort) dan beratnya pidana (strafmaat), kriteria dan syarat-syarat dalam melakukan upaya hukum, pada dasarnya merupakan instrumen organisasi dalam rangka mengamankan jalannya organisasi dan menghindari hambatan-hambatan. Ikatan prosedur-prosedur organisasi sebagai bentuk kebijakan organisasi yang bersifat birokratis tersebut bisa menimbulkan konsekuensi yang berbeda di dalam konteks penegakan hukum. *Pertama*, bagi lembaga kejaksaan merupakan upaya untuk mengembangkan kebijakan organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi, yang oleh Chambliss dan Seidman dirumuskan sebagai "*maximizing rewards and minimizing strains on the organization*".²⁸ *Kedua*, dalam konteks penanganan perkara di dalam proses peradilan pidana, keberadaan pedoman tuntutan pidana tersebut ada yang menganggap bisa berten-tangan dengan asas-asas peradilan. Pedoman penuntutan pidana bisa mengurangi nilai-nilai kebebasan pembuktian sebagai dasar menentukan pemidanaan.

Pendapat tentang terbatasnya keleluasaan pembuktian karena ikatan pedoman tuntutan pidana yang harus dipegang oleh para Jaksa Penuntut Umum, dikemukakan oleh HT. Bustomi. Secara panjang lebar beliau mengemukakan pendapatnya tentang keberadaan pedoman tuntutan pidana sebagai berikut:

28. Satjipto Raharjo, Ibid, h. 22.

Proses penyidikan, penuntutan, dan persidangan pengadilan adalah suatu proses yang berkesinambungan sampai adanya putusan terakhir di tangan para Hakim. Mungkin pada suatu perkara, jaksa penuntut umum pada tugas akhir dalam *requisitoir*-nya harus menuntut pembebasan, meskipun jaksa penuntut umum berangkat ke persidangan dengan dasar adanya bukti-bukti yang meyakinkan dirinya bahwa dakwaan terhadap tersangka akan terpenuhi. Dalam persidangan bisa saja terdapat keterangan dan bukti-bukti baru yang tidak terduga (*omverwachte factoren*), karena berkaitan dengan keterangan saksi-saksi yang berkembang di dalam proses pemeriksaannya. Tetapi sejak era Jaksa Agung tertentu (tidak ingat lagi namanya) khabarnya ada semacam instruksi Jaksa Agung yang mewajibkan pada setiap jaksa untuk mengajukan tuntutan dua per tiga ($2/3$) dari ancaman hukuman maksimal, dan juga mewajibkan jaksa penuntut umum untuk mengajukan banding apabila putusan hakim kurang dari setengah ($1/2$) dari tuntutan hukumannya. Dasar pertimbangannya mungkin karena penuntut umum harus selalu berada pada sisi faktor-faktor yang memberatkan. Hal tersebut kiranya kurang tepat, karena sering dijumpai pengalaman persidangan yang tidak selalu dapat memenuhi rasa keyakinan jaksa. Kekurangtepatan instruksi tersebut, sebenarnya juga mengurangi kebebasan para jaksa untuk memantapkan dan mengembangkan kualitas profesionalnya. Jadi, di dunia peradilan seharusnya menjadi hal yang biasa, apabila ada tuntutan jaksa bebas, Hakimnya memutus bebas. Misalnya tuntutan jaksa satu tahun penjara, putusan Hakim bisa sama, bisa kurang. Jika lebih, sebaiknya jangan dilakukan, sebab tidak baik kalau Hakim malah lebih galak dari Jaksa.²⁹

Ketentuan tentang jenis pidana dan beratnya pidana yang telah dipatok sebagai kriteria atau tolok ukur dalam menentukan pidana di dalam surat tuntutan pidana dan upaya hukum, seakan-akan telah berfungsi sebagai "tarif" yang harus diikuti oleh para jaksa. Hal tersebut berkaitan dengan birokrasi lembaga yang bersifat mengikat. Birokratisasi penuntutan yang terikat oleh berbagai pedoman dan prosedur organisasi itu kurang memberikan

29. HT. Bustomi mantan Hakim Agung MA. RI, "Sekitar Putusan MA. Tentang Permadi", Catatan Hukum, Kompas, 3 Pebruari 1997, h. 13.

keleluasaan para jaksa penuntut umum didalam proses persidangan yang lebih menekankan pada nilai pembuktian dan bisa berkembang selama proses persidangan berlangsung. Hasil akhir pembuktian tidak bisa dibandingkan dengan tolok ukur penuntutan. Apabila penentuan pidana di dalam surat tuntutan pidana (*requisitoir*) semata-mata didasarkan pada kriteria pedoman tuntutan pidana, tetapi kurang memprediksi dan memperhatikan hasil pembuktian di muka sidang pengadilan, maka bisa timbul semacam "Sckablone" dalam proses peradilan pidana.³⁰

Usaha yang bisa ditempuh untuk melengkapi pedoman tuntutan pidana dalam konteks proses peradilan pidana, yaitu dengan cara memasukkan faktor pembuktian sebagai faktor utama dalam rangka menentukan pidana. Nilai pembuktian di dalam proses persidangan merupakan dasar yang menentukan bagi Hakim untuk menjatuhkan putusan dan pidana. Oleh karena itu, dalam rangka mengembangkan kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum, keberadaan pedoman tuntutan pidana yang lengkap akan bisa melengkapi sistem peradilan pidana yang baik. Pedoman tuntutan pidana sebagai bagian dari sistem peradilan pidana, tidak hanya untuk kepentingan organisasi kejaksaan, tetapi bisa ditingkatkan menjadi instrumen bagi sistem peradilan pidana. Sifat birokratis yang berlebihan mengutamakan kepentingan lembaga kejaksaan, bisa menimbulkan penegakan hukum yang bersifat fragmentaris.

30. Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, h. 79.

B. Aspek Hukum dan Penegak Hukum Lembaga Kejaksaan dalam Rangka Penyelenggaraan Tugas Penuntutan

Penyelenggaraan tugas penuntutan dalam konteks organisasi merupakan upaya untuk mewujudkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia, melalui aparat penegak hukum di lingkungan lembaga kejaksaan, yaitu para Jaksa Penuntut Umum. Kedudukan peraturan hukum tersebut mempunyai peranan yang cukup besar bagi aparat penegak hukum di lembaga kejaksaan, karena kegagalan atau keberhasilan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya pada dasarnya sudah dimulai sejak peraturan hukum dibuat. Apakah suatu peraturan hukum cukup memadai dan mampu menjangkau seluruh persoalan di dalam penegakan hukum senyatanya? Persoalan mendasar yang harus mendapat perhatian dalam rangka penegakan hukum menyangkut substansi peraturan hukum sebagai hulu dan dasar pelaksanaan penegakan hukum dalam praktik. Sehubungan dengan hal tersebut, Satjipto Rahardjo mengemukakan sebagai berikut:

Peranan peraturan hukum cukup besar pengaruhnya dalam kaitannya dengan pelaksanaan peraturan itu oleh para penegak hukum. Dalam nada yang mungkin agak ekstrim bisa dikatakan, bahwa keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat. Apabila, misalnya badan legislatif membuat peraturan yang sulit dilaksanakan dalam masyarakat, maka sejak itu sebetulnya badan tersebut menjadi arsitek kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan peraturan tersebut.³¹

Bahkan I.S. Susanto lebih jauh mengemukakan pendapatnya tentang keberadaan undang-undang dalam rangka penegakan hukum sebagai berikut:

31. Satjipto Rahardjo, Ibid, h. 25.

Undang-undang hanyalah sekedar "janji-janji", ini berarti bahwa undang-undang bisa berbeda dengan kenyataannya, sehingga dalam menganalisis hukum (undang-undang) kedua aspek tersebut harus diperhatikan, artinya analisis kritis harus dilakukan baik terhadap proses bekerjanya hukum dan terhadap proses pembuatan undang-undangnya. Terhadap substansi undang-undang perlu dikaji seberapa jauh "cacat" yang dimiliki, yaitu kepentingan-kepentingan apa yang ada dibalik undang-undang, siapa atau kelompok masyarakat yang mana yang akan memperoleh keuntungan/manfaat lebih besar dari pengaturan atau sebaliknya yang akan dirugikan, apakah undang-undang tersebut cukup adil, apakah sanksinya cukup memadai dan manusiawi.³²

Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan, sehingga menjadi satu-satunya lembaga yang mempunyai wewenang penuntutan pidana di bidang peradilan. Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yang mengemban kekuasaan negara di bidang penuntutan, maka di dalam melaksanakan tugasnya bertindak sebagai "wakil negara". Artinya, substansi penuntutan harus bisa mengakomosisikan keadilan. Ketentuan Undang-Undang Kejaksaan di dalam pasal 8 ayat (2) menyebutkan "dalam melaksanakan penuntutan Jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung jawab menurut saluran hirarkhi", sedangkan penjelasan pasal 8 ayat (2) menyebutkan "dalam melaksanakan jabatan fungsional di bidang penuntutan, Jaksa bertindak sebagai wakil negara dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat dan pemerintah. Oleh karena itu pelaksanaan

32. I.S. Susanto, "Penahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial", *Masalah-Masalah Hukum* Nomor 9 Tahun 1992, h. 17. Untuk menganalisis Undang-undang dan bekerjanya hukum perlu dilakukan pendekatan kritis, yaitu "cara pandang" yang lebih mengarahkan pada proses-proses terbentuknya realitas sosial.

penuntutan harus berdasarkan hukum dan senantiasa mengindahkan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kebijakan pemerintah dalam penanganan perkara pidana....".

Undang-Undang Kejaksaan hanya sebatas memberikan batasan secara umum, apa yang dimaksudkan dengan kepentingan masyarakat dan pemerintah, sebagai kepentingan yang harus dilindungi. Undang-undang tersebut, tidak secara lengkap memberikan batasan meliputi hal-hal apa saja di dalam kenyataan dan tidak mengatur kriteria apa saja yang harus dipenuhi agar bisa melaksanakan tugas penuntutan yang mampu mengakomodasikan kepentingan-kepentingan tersebut. Tidak adanya peraturan pelaksanaan yang tersebut di dalam Undang-Undang Kejaksaan tersebut, diatasi lembaga kejaksaan dengan cara mengeluarkan peraturan pelaksanaan yang derajatnya lebih rendah dari apa yang diatur di dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan lembaga kejaksaan dalam rangka memberikan pedoman bagi seluruh aparat penegak hukum di lingkungan kejaksaan di bidang penuntutan, yaitu Surat Edaran Jaksa Agung Nomor SE. 001/J.A/4/1995 Tentang Pedoman Tuntutan Pidana. Adanya pedoman tuntutan pidana tersebut, bisa menjadi dasar motivasi dan rasional bagi para Jaksa Penuntut dalam rangka menyusun surat tuntutan pidana. Apabila penyusunan surat tuntutan pidana telah memenuhi kriteria atau tolok ukur yang telah digariskan di dalam pedoman tersebut, diharapkan substansi tuntutan

pidana telah memenuhi syarat minimal apa yang dimaksudkan dan dikehendaki oleh peraturan hukum yang berlaku.

Undang-undang pada dasarnya merupakan rangkuman kata-kata yang mengandung ide atau konsep-konsep yang bersifat abstrak. Oleh karena itu usaha untuk mewujudkan ide atau konsep yang bersifat abstrak ke dalam kenyataan oleh para penegak hukum tidak bisa dihindari pemahaman dan penafsiran sesuai dengan realitas sosial yang menjadi basis bekerjanya hukum tersebut. Hukum itu tidak hanya harus dilihat sebagai seperangkat peraturan yang bersifat statis, melainkan sebagai suatu proses.³³ Bekerjanya hukum menyangkut berbagai faktor, meliputi undang-undang, pelanggaran hukum, korban (masyarakat), dan aparat penegak hukum, di dalam hubungan yang bersifat interaksi, yaitu hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam struktur, politik, sosial dan budaya pada suatu situasi tertentu.³⁴ Suatu masalah yang agak rumit muncul dalam hubungannya dengan bekerjanya hukum, yaitu pertanyaan mengenai apakah hukum yang dapat dijalankan di dalam masyarakat itu benar-benar mencerminkan gambaran yang terdapat di dalam peraturan hukum?³⁵

33. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angka-sa, Bandung, 1980, h. 70.

34. I. S. Susanto, *Ibid.*

35. Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, h. 71.

Menurut Soerjono Soekanto, beberapa faktor yang bisa menjadi gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang disebabkan, antara lain:

- (a) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang.
- (b) Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang.
- (c) Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penafsirannya.³⁶

Untuk mengatasi permasalahan yang berasal dari faktor undang-undang tersebut, lembaga penegak hukum akan mengembangkan politik atau kebijakan yang bertujuan mengamankan jalannya organisasi. Politik ini adalah untuk memilih cara yang sebaik-baiknya, sehingga dalam keterbatasan-keterbatasan tertentu, lembaga penegak hukum tersebut masih bisa menjalankan pekerjaannya.³⁷ Dilihat dari aspek keorganisasian, lembaga penegak hukum tidak statis, tetapi bersifat dinamis. Kedudukan lembaga penegak dalam konteks bekerjanya hukum dalam keadaan bergerak, sehingga apabila mulai bergerak terjadilah suatu interaksi antara lembaga penegak hukum dengan lingkungannya. Ini semua bisa terjadi karena lembaga tersebut bekerja dalam

36. Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**. CV. Rajawali, Jakarta, 1983, h. 10.

37. Satjipto Rahardjo, **Masalah Penegakan Hukum**, BPHN, Jakarta, tt, h. 21.

konteks sosial tertentu.³⁸ Lebih lanjut Satjipto Rahardjo mengemukakan sebagai berikut:

Lembaga penegak hukum yang harus menjalankan tugas dan pekerjaannya di tengah-tengah masyarakat. *Pertama*, karena ia mendapatkan dan menggali sumber dayanya dari lingkungan tersebut, baik berupa manusia maupun sumber-sumber daya lainnya. *Kedua*, bahwa tampaknya lembaga tidak dapat melaksanakan tugasnya secara "membuta-tuli" begitu saja, melainkan dituntut untuk membuat perhitungan-perhitungan yang realistik, yang tidak lain memberikan perhatian terhadap efisiensi kerja lembaga.³⁹

Rumusan-rumusan peraturan yang tertuang di dalam undang yang bersifat abstrak, pada dasarnya hanya terbatas berfungsi sebagai pegangan atau petunjuk umum bagi para penegak hukum. Bekerjanya hukum melalui aparat penegak hukum tidak bisa dilepaskan dari cara pandang atau penafsiran baik dalam konteks kepentingan lembaga atau kepentingan personal aparat penegak hukum. Bekerjanya hukum dalam kenyataan merupakan proses-proses yang melibatkan berbagai faktor yang saling berinteraksi di dalam konteks sosialnya. Oleh karena itu penegakan hukum sebagai suatu proses, akan menampilkan aspek-aspek tersembunyi sebagai bagian dari kultur penegakan hukum, seperti mengenai persepsi penegak hukum, motif-motif yang melatarbelakangi tingkah laku penegak hukum.

38. Ibid, h. 21.

39. Ibid.

Aspek hukum yang berkaitan dengan organisasi dan birokrasi penuntutan, terdapat di dalam ketentuan pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang berbunyi: "Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan dalam melakukan penuntutan", sedangkan penjelasan pasal tersebut, berbunyi: Yang dimaksud dengan "Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan" adalah satu landasan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang di bidang penuntutan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan di bidang penuntutan sehingga dapat menampilkan ciri khas yang dalam tata pikir, tata laku, dan tata kerja Kejaksaan...". Ketentuan hukum yang telah diamanatkan oleh undang-undang tersebut, memberikan kerangka atau bentuk organisasi kejaksaan serta menjadi dasar pelaksanaan tugas penuntutan di lingkungan lembaga kejaksaan.

Bentuk organisasi yang mengedepankan kesatuan tata kerja, tata pikir dan tata laku lembaga kejaksaan adalah bentuk organisasi yang bersifat hirarkhis, hubungan antar pejabat kejaksaan bersifat atasan dan bawahan berdasarkan jabatan dan wewenang. Kedudukan organisasi kejaksaan satu satu dan tidak terpisah-pisahkan, artinya ada wewenang yang melekat dari atasan kepada bawahan dalam semua tingkatan organisasi. Paradigma organisasi yang menekankan hirarkhi sering disebut sebagai suatu sistem mesin (mechanism paradigm). Perwujudan yang tampak dari model organisasi seperti itu, yaitu organisasi yang disusun berdasarkan prinsip struktur piramida, kesatuan jenjang

komando, jenjang pengawasan, spesialisasi berdasarkan fungsi, pembagian kerja lini dan staf, yang dikenal di dalam prinsip-prinsip organisasi.⁴⁰ Hal tersebut sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Kejaksaan, yang berbunyi: "Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan dalam mengendalikan tugas dan wewenang kejaksaan", dan pasal 32 a yang berbunyi: "Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan". Bentuk organisasi yang bersifat hirarkhis dan tertutup, hubungan antar anggota organisasi lebih ditekankan pada "simbol" yang melekat pada masing-masing anggota organisasi yang berupa jabatan dan wewenang, jenjang aturan dan pertanggungjawaban tugas dalam kerangka formal organisasi. Organisasi yang ditandai dengan dominasi penggunaan peraturan formal rasional merupakan bentuk organisasi birokratis. Bentuk organisasi tersebut kurang memberikan suasana hubungan yang bersifat informalitas, tetapi lebih mengutamakan ketaatan pada jenjang komando. Berdasarkan bentuk organisasi yang telah disebutkan di atas, maka penegakan hukum dalam konteks organisasi lebih mengutamakan keseragaman, sentralisasi, dan jenjang hirarkhi. Berdasarkan asas organisasi bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan, maka

40. Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, h. 133.

adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan, maka pelaksanaan tugas penuntutan dalam konteks organisasi lebih menekankan keseragaman dan kesatuan kebijakan penuntutan dalam kerangka korps kejaksaan. Untuk memperoleh kesatuan kebijakan penuntutan, maka setiap pelaksanaan tugas penuntutan didasarkan pada pedoman tuntutan pidana dan pengendalian penuntutan secara berjenjang menurut saluran hirarkhi organisasi kejaksaan. Kerangka dan bentuk organisasi kejaksaan serta pelaksanaan tugas penuntutan tidak bisa dilepaskan dari ketentuan hukum yang ada di dalam Undang-Undang Kejaksaan, sehingga bisa dikatakan bahwa keberhasilan atau kegagalan penuntutan juga bisa berasal dari aspek hukum undang-undang yang menjadi dasar keberadaan lembaga penegak hukum tersebut.

Selain aspek hukum yang telah disebutkan di atas, dalam rangka penuntutan pidana ini perlu juga diperhatikan aspek penegak hukum sebagai organ pelaksana undang-undang yang cukup penting. Penuntutan pidana sebagai bentuk usaha penegakan hukum dilakukan oleh aparat penegak hukum di lingkungan kejaksaan, yaitu para Jaksa Penuntut Umum. Melalui penegak hukum tersebut, peraturan hukum yang masih bersifat abstrak diterapkan terhadap keadaan konkret, yaitu terhadap pelanggaran hukum. Penerapan hukum dari rangkaian kata-kata yang abstrak di dalam undang-undang kepada keadaan konkret, bukanlah pekerjaan yang sederhana karena tindakan penegak hukum dijalankan dalam konteks organisasi lembaga penegak hukum yang bersangkutan.

Penegakan hukum dalam konteks organisasi, akan menempatkan kedudukan penegak hukum tidak hanya sebatas menerapkan hukum berdasarkan pemahaman dan penafsirannya sendiri, tetapi juga harus tunduk kepada prosedur yang ada di dalam organisasi lembaga penegak hukum. Oleh karena itu, penegakan hukum dalam konteks organisasi ini akan menampilkan gambaran bagaimana hukum itu dijalankan, persepsi dari para penegak hukum di dalam organisasi lembaga yang menaunginya, motif-motif yang melatarbelakangi perilaku para penegak hukum dalam rangka menjalankan tugasnya. Cara atau metode untuk menjelaskan berbagai masalah tersebut, oleh Weber disebut sebagai *interpretative understanding*, yaitu cara memahami tingkah laku sosial manusia, sebab atau asal-usul tingkah laku, perkembangannya serta efek yang ditimbulkan.⁴¹

Pentingnya memahami faktor manusia dalam rangka membahas masalah penerapan hukum dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut:

Faktor manusia akan mendapatkan perhatian yang cukup dalam pembicaraan-pembicaraan selanjutnya, karena pada hemat saya, membicarakan masalah penegakan hukum tanpa menyinggung segi manusia yang menjalankan penegakan hukum itu merupakan pembicaraan yang steril sifatnya. Apabula kita membicarakan masalah penegakan hukum hanya berpegang pada keharusan-keharusan sebagaimana ada di dalam ketentuan hukum, maka kita akan memperoleh gambaran stereotip yang kosong, ia baru berisi manakala dikaitkan pada pelaksanaannya yang konkret oleh manusia.⁴²

41. Satjipto Rahardjo, *ibid*, h. 12.

42. *Ibid*, h. 26.

Analisis kritis terhadap aparat penegak hukum ini bisa mengungkapkan "Kepentingan-kepentingan" dan hal-hal lainnya yang melatarbelakangi tindakan aparat penegak hukum, baik sebagai individu maupun sebagai organisasi dalam interaksinya dengan pelanggar, korban dan masyarakat pada umumnya sehingga menghasilkan penegakan hukum yang selektif.⁴³

Aspek penegak hukum ini mempunyai peranan yang cukup penting dalam rangka pelaksanaan penegakan hukum karena gambaran hukum secara konkret adalah hasil pekerjaan aparat penegak hukum, bagaimana ia menjalankan hukum dalam kenyataan. Aparat penegak hukum menjalankan hukum di dalam kerangka lembaga penegak hukum yang bersangkutan, sehingga karakteristik perilaku penegak hukum terpola ke dalam organisasi atau lembaga penegak hukum itu. Menurut Lyman B. Porter, Edward Lawler dan Richard Hackman, kontek faktor mempengaruhi konteks operasional, yang akan menghasilkan tingkah laku. Faktor-faktor seperti ukuran atau bentuk organisasi mempunyai hubungan dengan konteks operasional dan juga menimbulkan efek ketergantungan dengan aktifitas, kekuasaan dan kontrol.⁴⁴ Lebih lanjut Lyman B. Porter, Edward Lawler, dan Richard Hackman, mengemukakan, bahwa poin yang ditekankan adalah sejauh mana:

43.I.S. Susanto, Ibid.

44.Lyman B. Porter, Edwar Lauuler, dan Richard Hackman, Behavior in Organization, Mc. Graw-Hill, Book Company, h. 224.

- (1) Context factor can affect operational features independently of anatomical features.
- (2) Anatomical features of structure are partially but not totally determined by context factors such as deliberate decisions of management, chance or "historical accidents", and so forth).
- (3) Anatomical features can have effects on operational features of structure - and hence on behavior - that are part independent of context factors.
- (4) Causal sequences can also go from behavioral consequences back to structure, and from structure back to context. However, the primary causal sequences are hypothesized to go from context and structure toward the behavior of individual and groups.⁴⁵

Perilaku penegak dalam rangka menjalankan tugas di dalam konteks organisasi lembaga penegak hukum, terikat oleh aturan-aturan organisasi, prosedur dan pedoman yang dikembangkan lembaga, sesuai dengan bentuk organisasinya. Sesuai dengan dasar-dasar pemikiran yang telah diuraikan di atas, maka bisa dipahami bahwa perilaku aparat penegak, yaitu para jaksa penuntut umum dalam melaksanakan tugas penuntutan tidak bisa dilepaskan dari bentuk organisasi kejaksaan yang menekankan hubungan atasan bawahan dalam jenjang hirarkhi organisasi. Perilaku aparat penegak hukum dalam rangka melaksanakan tugas penuntutan ini, bisa diidentifikasi dari persepsi dan motivasi mereka terhadap Surat Edaran Jaksa Agung RI. Nomor SE. 001/J.A/4/1995 Tentang Pedoman Tuntutan Pidana. Para Jaksa Penuntut Umum melaksanakan tugas penuntutan berdasarkan motivasi sebagai anggota korps kejaksaan, sehingga melaksanakan pekerjaan penuntutan yang telah ditetapkan. Konsekuensi dari motivasi tersebut, maka Jaksa Penuntut Umum dalam rangka

45. Ibid, h. 224.

menyusun surat tuntutan pidana (requisitoir), terutama dalam menetapkan jenis dan beratnya pidana dilakukan secara berjenjang, yaitu menyampaikan rentut terlebih dahulu kepada Kasi Pidum, Kepala Kejaksaan Negeri, Kepala Kejaksaan Tinggi, dan Jaksa Agung, sesuai dengan tingkat keseriusan perkara dan tingkat pengendalian perkara.⁴⁶ Oleh karena itu penetapan jenis dan beratnya pidana di dalam surat tuntutan pidana, bukan merupakan keputusan setiap jaksa penuntut umum, tetapi merupakan keputusan lembaga kejaksaan sebagai suatu kebijakan penuntutan. Kedudukan Jaksa Penuntut yang demikian, lebih mengedepankan kepentingan lembaga, meskipun penetapan masalah pidana pada hakekatnya menyentuh masalah "keadilan, sehingga timbul tegangan antara "rasa keadilan" nurani masing-masing Jaksa Penuntut Umum dengan "rasa keadilan" menurut tolok ukur kepentingan lembaga kejaksaan sebagai "wakil negara". Ukuran keberhasilan dalam penegakan hukum (penuntutan) antara lain apabila Jaksa lugas dalam melakukan penuntutan dan tuntutan pidananya mempunyai dampak preventif/memiliki daya tangkal.⁴⁷

46. Tata cara pengajuan rencana tuntutan pidana (rentut) bisa dibaca pada halaman 133.

47. Periksa, Surat Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Umum Nomor B-576/E10/1994 Tentang Keberhasilan Jaksa Penuntut Umum dalam penerapan, penegakan dan pelayanan hukum.

Berdasarkan ukuran keberhasilan penuntutan seperti yang telah disebutkan, maka persepsi⁴⁸ Jaksa Penuntut Umum tentang ukuran keberhasilan penuntutan, yaitu apabila tugas penuntutan telah dilaksanakan dan memenuhi aturan atau patokan di dalam pedoman tuntutan pidana, terlepas dengan masalah apakah menurut ukuran pribadi Jaksa .f#49 Penuntut Umum sebagai "keadilan". Oleh karena itu, penegakan hukum di dalam konteks organisasi ini, apa yang disebut sebagai "keadilan" ada yang menyebut sebagai "keadilan formal"⁴⁹, karena proses untuk mewujudkan "keadilan" harus melalui berbagai prosedur dan tolok ukur yang telah ditentukan oleh lembaga penegak hukum. Proses penuntutan yang dilaksanakan penegak hukum di dalam lembaga kejaksaan, lebih ditekankan untuk mewujudkan kesatuan kebijakan penuntutan. Hal tersebut, sejalan dengan asas organisasi kejaksaan bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan, artinya proses penuntutan dilaksanakan dan dikendalikan secara berjenjang di dalam hirarkhi organisasi. Penuntutan merupakan kebijakan lembaga, bukan kebijakan masing-masing Jaksa

48. Persepsi adalah suatu proses dengan mana seseorang mengorganisasikan dalam pikirannya, menafsirkan, mengalami dan mengolah pertanda atau segala sesuatu yang terjadi di lingkungannya. Bagaimana segala sesuatu tersebut mempengaruhi persepsi seseorang, nantinya akan mempengaruhi pula perilaku yang akan dipilihnya. Periksa, Clay W. Hammer dan Dennis W. Organ, di dalam Adam Indrajaaya, Perilaku Organisasi, Sinar Baru, Bandung, 1989, h. 45.

49. Richard A. Myren, Law and Justice, Cole Publishing, California, 1988, h. 28.

Penuntut Umum, sehingga setiap pengambilan keputusan di dalam korps lembaga kejaksaan.

Persepsi Jaksa Penuntut Umum terhadap kriteria Upaya Hukum di dalam pedoman tuntutan pidana beragam, ada yang berpendapat bahwa upaya hukum terhadap putusan pengadilan harus dilakukan apabila memenuhi syarat-syarat di dalam ketentuan tersebut terhadap semua perkara. Sebaliknya ada yang berpendapat lain, bahwa upaya hukum dilakukan terhadap perkara tertentu saja, yaitu perkara yang mempunyai tingkat keseriusan tinggi dan menjadi sorotan masyarakat. Terhadap perkara yang tuntutan pidana dan pidana yang ada di dalam putusan pengadilan kurang dari 1 tahun tidak perlu dilakukan upaya hukum, karena akan memperpanjang proses dan menambah beban pekerjaan Jaksa Penuntut Umum.

Ketentuan tentang kriteria upaya hukum sebagaimana diatur dalam SE. 001/J.A/4/1995, antara lain menyebutkan, apabila putusan hakim berupa pidana kurang dari 1/2 tuntutan Jaksa atau 2/3 tuntutan Jaksa, maka Jaksa Penuntut Umum mengajukan upaya hukum banding. Ketentuan tersebut, tidak mengatur penggolongan jumlah beratnya pidana (strafmaat), sehingga berlaku umum untuk semua perkara yang ada di dalam putusan pengadilan. Apabila terhadap semua jenis perkara harus dilakukan upaya hukum, tidak membedakan jumlah beratnya pidana, maka akan menambah beban pekerjaan Jaksa Penuntut Umum. Terhadap perkara yang tuntutan pidana dan putusan pengadilan,

berupa pidana dasar (base term) seharusnya tidak perlu upaya hukum, mengingat sifat yang sederhana dari tindak pidana dan dampak yang timbul bukan termasuk jenis perkara penting (PK-ting). Sebaliknya untuk perkara yang tingkat keseriusannya tinggi dan mempunyai dampak luas di masyarakat (PK-ting), apabila memenuhi syarat dan kriteria upaya hukum harus dilakukan upaya hukum, agar dampak dari pidana mempunyai sifat daya tangkal dalam rangka perlindungan masyarakat. Keragaman persepsi terhadap ketentuan upaya hukum tersebut, tergantung dari kebijakan pimpinan lembaga kejaksaan secara berjenjang, tetapi tetap mengacu kepada kesatuan kebijakan penuntutan. Berdasarkan pengalaman praktik selama ini, hampir semua perkara yang kurang penting (tuntutan pidana dan putusan pengadilan berupa pidana dasar/ringan), maka hakim akan selalu conform dengan tuntutan Jaksa Penuntut Umum, sedangkan dalam perkara berat dan penting, Hakim biasanya menjatuhkan pidana yang sedikit berbeda dengan tuntutan Jaksa.⁵⁰

Perilaku penegakan hukum yang terikat oleh berbagai aturan organisasi tersebut, sejalan dengan adanya premis dasar bahwa bentuk dan anatomi organisasi lembaga penegak hukum akan menghasilkan bentuk perilaku tertentu penegak hukum. Ikatan aturan-aturan organisasi menempatkan

50. RM. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, h. 41.

hubungan antar anggota organisasi berdasarkan "simbol", yaitu berupa jabatan dan wewenang yang melekat padanya. Dominasi aturan-aturan organisasi merupakan sarana untuk mengikat kepatuhan anggota organisasi dalam rangka menjalankan garis kebijakan organisasi.

C. Hubungan Kejaksaan Dengan Kepolisian Dalam Rangka Persiapan Penuntutan

Hubungan antara kejaksaan dengan kepolisian sebagai lembaga penegak hukum pendukung sistem peradilan pidana dilakukan melalui lembaga pra penuntutan. Pra penuntutan merupakan jembatan yang menghubungkan antara tahap penyidikan dan tahap penuntutan, karena sejak berlakunya KUHP antara fungsi penyidikan dan penuntutan dipisahkan secara tegas. Wewenang penyidikan berada di tangan kepolisian sedangkan wewenang penuntutan berada di tangan kejaksaan, sehingga kejaksaan tidak bisa lagi melakukan penyidikan tambahan seperti pada masa HIR. Adanya pemisahan yang tegas antara fungsi penyidikan dan penuntutan ini, tidak berarti mengurangi kesempatan Jaksa Penuntut Umum dalam rangka mempersiapkan penuntutan, karena pada tahap pra penuntutan terbuka peluang bagi Jaksa Penuntut Umum untuk mengarahkan penyidikan yang diperlukan untuk mendukung tahap penuntutan di muka sidang pengadilan. Pra penuntutan pada dasarnya tidak mengurangi kesempatan Jaksa Penuntut umum mempersiapkan penuntutan, tetapi peran dan wewenang Jaksa Penuntut Umum pada tahap penyidikan ini mengalami pergeseran.

Hakekat pra penuntutan hampir sama dengan penyidikan lanjutan, yaitu bertujuan untuk menyempurnakan berkas perkara hasil penyidikan polisi. Perbedaan substansi pra penuntutan dengan penyidikan lanjutan, pada pra penuntutan Jaksa Penuntut Umum hanya sebatas diberi wewenang untuk memberi petunjuk kepada penyidik tentang hal-hal yang harus dilakukan dan dipenuhi dalam berkas perkara, sedangkan didalam penyidikan lanjutan, Jaksa Penuntut Umum bisa memberikan petunjuk kepada penyidik dan sekaligus bisa terjun langsung ke TKP (Tempat Kejadian Perkara) mencari dan mengumpulkan saksi-saksi dan bukti-bukti.⁵¹ Menurut Bambang Purnomo, pergeseran wewenang Jaksa Penuntut Umum di dalam rangka pra penuntutan sebagai berikut:

Dengan adanya tingkat pra penuntutan pada proses pra pidana, dapatlah kiranya diartikan perluasan tugas jaksa dalam tingkat pra penuntutan. Kemungkinan lain dapat diartikan bahwa penuntutan itu adalah kata pengganti dari tugas penyidikan yang mengutamakan aspek hukum secara "de jure" ada pada Jaksa, dan tugas penyidikan yang mengutamakan aspek fisik serta operasional kriminal yang secara "de facto" ada pada Polri. Pengertian pra penuntutan yang terakhir ini secara materiil mendekati kebenaran, apabila dihubungkan dengan ketentuan yang serba sedikit dalam KUHAP, yaitu pasal 14 huruf b dan pasal 110 ayat (2), (3), (4).⁵²

51. Estiyarso, *Penyempurnaan Penyidikan Dalam Rangka Penuntutan*, di dalam Bunga Rampai Permasalahan Penegakan Hukum Setelah Berlakunya KUHAP (UU. no. 8 Th. 1981), Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Jakarta, tt, h. 229.

52. Bambang Purnomo, *Pokok-Pokok Hukum Acara Pidana dan beberapa harapan Dalam pelaksanaan KUHAP*, Liberty, Yogyakarta, 1982, 60.

Istilah pra penuntutan itu tercantum di dalam pasal 14 KUHP, khusus di dalam butir b disebutkan:

"mengadakan pra penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik."

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 butir b KUHP tersebut, pra penuntutan ialah tindakan penuntut umum untuk memberi petunjuk kepada penyidik untuk menyempurnakan hasil penyidikan. Hal tersebut terasa janggal karena tindakan Jaksa memberi petunjuk kepada penyidik untuk menyempurnakan hasil penyidikan disebut pra penuntutan, sedangkan dalam peraturan lama (HIR) termasuk penyidikan lanjutan. Menurut Adi Hamzah, para pembuat undang-undang (DPR) hendak menghindari kesan seolah-olah Jaksa Penuntut Umum itu mempunyai wewenang penyidikan lanjutan, sehingga tindakan Penuntut Umum memberikan petunjuk kepada penyidik untuk menyempurnakan hasil penyidikan disebut pra penuntutan.⁵³ Petunjuk untuk menyempurnakan hasil penyidikan pada hakikatnya merupakan bagian dari penyidikan lanjutan, sehingga antara tahap penyidikan dan penuntutan itu tidak dapat dipisahkan secara tajam.⁵⁴

Penuntutan yang dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum di muka sidang pengadilan, pada dasarnya tidak hanya untuk membuktikan kesalahan terdakwa, tetapi juga mempertanggungjawabkan semua tindakan penyidikan. Oleh

53. Andi Hamzah, *Ibid*, h. 186.

54. *Ibid*.

karena itu dalam rangka mengarahkan penyidikan untuk kepentingan penuntutan, jaksa penuntut umum harus ikut aktif memperhatikan proses penyidikan dan memberikan petunjuk kepada penyidik dalam rangka menyempurnakan hasil penyidikan. Tahap penyidikan merupakan persiapan penuntutan, sehingga penegak hukum yang terlibat tidak hanya penyidik, tetapi juga penuntut umum melalui lembaga pra penuntutan. Kedekatan antara tahap penyidikan dengan penuntutan itu, ditandai dengan adanya ketentuan Pasal 109 ayat (1) KUHP sebagai berikut:

Dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum.

Ketentuan di atas, merupakan dasar hukum perlunya koordinasi antara penyidik dengan penuntut umum karena hasil penyidikan akan menjadi dasar penuntutan. Permasalahan yang timbul dalam praktik, yaitu penyidik memberitahukan tentang dimulainya penyidikan kepada penuntut umum berbarengan dengan permohonan perpanjangan penahanan. Seharusnya pemberitahuan dimulainya penyidikan kepada penuntut umum disampaikan pada saat pertama kali penyidik secara nyata mulai melakukan penyidikan. Penyerahan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) dari penyidik kepada penuntut umum bersamaan dengan permohonan perpanjangan penahanan, bisa mempersulit penuntut umum memberikan izin perpanjangan penahanan karena sebelum permohonan tersebut dikabulkan terlebih dahulu harus mempelajari alasan-alasan yang disampaikan

oleh penyidik dan proses penyidikan yang telah dilaksanakan.

Penyerahan SPDP oleh penyidik kepada penuntut umum bersamaan dengan permohonan perpanjangan penahanan dan penyerahan berkas perkara pada tahap pertama, akan bisa menyulitkan penuntut umum dalam rangka memberikan petunjuk kepada penyidik karena penuntut umum tidak bisa mengikuti jalannya proses penyidikan dan memberikan petunjuk selama berlangsungnya proses penyidikan tersebut. Permasalahan lain yang timbul berkaitan dengan SPDP yaitu penyidik telah menyerahkan SPDP kepada penuntut umum, tetapi tidak disertai dengan kelanjutan penyerahan berkas perkara pada tahap pertama atau tahap kedua, sehingga menimbulkan tunggakan SPDP atau penyidikan macet tanpa alasan dan pemberitahuan kepada penuntut umum. Tunggakan SPDP penyidik kepada penuntut umum di Kejaksaan Tinggi Lampung berjumlah 1580. Upaya untuk menyelesaikan tunggakan SPDP tersebut dilakukan dengan dibentuknya Team Terpadu Kejaksaan Tinggi dengan POLDA Lampung dan Sub Team Terpadu antara Kejaksaan Tinggi dengan Polres/Polresta. Cara kerja team dan sub team yaitu dengan cara mengelompokkan kasus atau perkara yang telah dibuatkan SPDP sebagai berikut:

- a) Kelompok I, kasus yang penyidikannya masih dapat dilanjutkan;
- b) Kelompok II, kasus yang penyidikannya sudah selesai tetapi tidak cukup bukti atau bukan tindak pidana;

- c) Kelompok III, kasus yang penyidikannya sudah daluwarsa atau tersangka meninggal dunia atau delik aduan tetapi pengaduannya sudah dicabut, atau kasus yang sudah pernah mendapat putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Selanjutnya, setelah berhasil melakukan pengelompokan seperti tersebut di atas, diupayakan penyelesaian sebagai berikut:

- (1) Kasus kelompok I, penyidikannya segera dilanjutkan kemudian berkas perkaranya dilimpahkan ke kejaksaan;
- (2) Kasus kelompok II, Penyidik menerbitkan Surat Penetapan Penghentian Penyidikan (SP3);
- (3) Kasus kelompok III, Penyidik menerbitkan Surat Penetapan Penghentian Demi Hukum;
- (4) Kasus kelompok IV, dihapuskan dari tunggakan perkara.⁵⁵

Tugas Pra penuntutan mengandung arti, tidak hanya mencakup tugas penelitian berkas perkara dan pemberian petunjuk guna melengkapi berkas perkara, tetapi juga meliputi semua pelaksanaan tugas penuntutan. Pengertian pra penuntutan dalam arti luas meliputi semua pelaksanaan tugas pemantauan perkembangan penyidikan sejak penyidik menyampaikan SPDP, penelitian berkas perkara pada tahap pertama, pemberian petunjuk kepada penyidik guna

55. Periksa, Surat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum Nomor B-282/E/4/1994 Tentang Penyelesaian Tunggakan SPDP.

melengkapi dan menyempurnakan hasil penyidikan, penelitian ulang berkas perkara, penelitian berkas perkara dan barang bukti pada tahap penyerahan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti serta pemeriksaan tambahan.⁵⁶

Setelah Kejaksaan Negeri menerima SPDP (Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan) dari penyidik, selanjutnya Kepala Kejaksaan Negeri yang bersangkutan segera menerbitkan Surat Perintah Penunjukan Jaksa Penuntut Umum untuk melakukan penelitian dan penyelesaian perkara, Jaksa Penuntut Umum yang telah ditunjuk segera memantau perkembangan penyidikan. Sejak diterbitkan surat perintah penunjukan jaksa penuntutan umum untuk menangani perkara, maka Jaksa Penuntut Umum tersebut secara aktif membina koordinasi dan kerjasama positif dengan penyidik melalui forum konsultasi penyidik - penuntut umum. Forum tersebut digunakan secara optimal untuk memberikan bimbingan atau pengarahan kepada penyidik, dengan maksud agar kegiatan penyidikan mampu menyajikan segala data dan fakta yang diperlukan bagi kepentingan penuntutan dan sejauh mungkin menghindari bolak-baliknya berkas perkara dari penyidik - penuntut umum. Forum koordinasi antara penyidik - penuntut umum yang dilakukan secara berkala yaitu melalui forum rapat koordinasi antar penegak hukum (Rakorgakum/Diljapol) di tingkat daerah.

56. Periksa, Surat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum Nomor B.401/E/9/1993 Tentang Pelaksanaan Tugas Pra Penuntutan.

Koordinasi antara penyidik - penuntut umum dalam rangka pelaksanaan penyidikan ini perlu mendapatkan perhatian, karena kedudukan dan kepentingan masing-masing instansi penegak hukum tersebut berbeda. Tugas dan tanggung jawab penyidik hanya sebatas melakukan penyidikan dan hasilnya diserahkan kepada penuntut umum, sedangkan penuntut umum harus mempertanggungjawabkan semua hasil penyidikan tersebut dalam rangka penuntutan di muka sidang pengadilan. Oleh karena itu diperlukan pemahaman secara filosofis dan praktis hakekat koordinasi antara penyidik - penuntut umum dalam kerangka keterpaduan sistem peradilan pidana (The Criminal Justice System). Menurut Muladi, keterpaduan (*integrated*) sangat menarik apabila dikaitkan dengan istilah *system* dalam criminal justice system. Hal ini disebabkan bahwa dalam istilah *system* seharusnya sudah terkandung keterpaduan (*integration and coordination*), disamping karakteristik yang lain seperti adanya tujuan-tujuan yang jelas dari suatu sistem, yaitu proses input - throughput - output and feed back, sistem kontrol yang efektif, negative - entropy.⁵⁷ Istilah sinkronisasi, mengandung makna keserempakan atau keselarasan. Makna dan ruang lingkup sistem dari sinkronisasi dapat bersifat fisik dalam arti sinkronisasi struktural (*structural synchronization*), dapat pula bersifat substansial (*substantial synchronization*). Sinkronisasi struktural

57. Mulaldi, Ibid, h. 1.

menekankan keserempakan dan keselarasan di dalam mekanisme peradilan pidana (the administration of justice) dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum. Sinkronisasi substansial lebih menekankan keserempakan yang mengandung makna vertikal dan horisontal dalam kerangka hukum positif yang berlaku, sedangkan sinkronisasi kultural mengandung usaha untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah secara menyeluruh menjadi dasar bekerjanya sistem peradilan pidana.⁵⁸

Perlunya pemahaman keterpaduan sistem peradilan pidana bagi penyidik dan penuntut umum, disebabkan kedudukan dan wewenang antara kedua lembaga penegak hukum itu berbeda secara instansional, tetapi secara fungsional berada pada jajaran yang sama. Hasil penyidikan merupakan dasar penuntutan, sehingga keberhasilan penyidikan akan sangat mendukung keberhasilan penuntutan. Jaksa penuntut umum sebagai pejabat yang bertanggung jawab dalam bidang penuntutan diberi wewenang untuk memeriksa dan meneliti ketepatan dan kesempurnaan hasil penyidikan. Berdasarkan pasal 138 ayat (1) KUHP, prosedur pemeriksaan dan penelitian berkas perkara hasil penyidikan dilakukan melalui tata cara sebagai berikut:

Penuntut Umum setelah menerima hasil penyidikan dari penyidik segera mempelajari dan menelitinya dan dalam waktu tujuh hari wajib memberitahukan kepada penyidik apakah hasil penyidikan itu sudah lengkap atau belum.

58. Muladi, Ibid, h. 2.

Apabila jaksa penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan belum lengkap atau terdapat kekeliruan, maka Jaksa Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai dengan petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk melengkapi dan dalam waktu 14 hari sejak tanggal penerimaan berkas perkara itu kepada penuntut umum. Pengertian "meneliti" yaitu berupa tindakan penuntut umum dalam mempersiapkan penuntutan, apakah orang dan atau benda yang tersebut di dalam hasil penyidikan telah memenuhi syarat pembuktian dalam rangka memberikan petunjuk kepada penyidik. Hasil pemeriksaan atau penelitian terhadap berkas perkara hasil penyidikan yang dilakukan oleh penuntut umum bisa mencakup dua hal. *Pertama*, berkas perkara hasil penyidikan dinyatakan lengkap oleh penuntut umum, maka penuntut umum segera memberitahukan kepada penyidik bahwa berkas perkara sudah lengkap, dalam hal ini penuntut umum menyampaikan formulir model P-21 kepada penyidik disertai dengan permintaan agar penyidik menyerahkan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum. *Kedua*, berkas perkara dinyatakan belum lengkap dan penuntut umum segera memberitahukan kepada penyidik bahwa berkas perkara belum lengkap (P-18), selanjutnya penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai dengan "petunjuk" tentang apa yang harus dilengkapi penyidik dalam jangka waktu 14 hari (P-19), dengan cara melakukan penyidikan tambahan. Setelah penyidik melakukan penyidikan tambahan

dalam jangka waktu 14 hari, tindakan penyidik bisa dua kemungkinan. Pertama, penyidik segera menyerahkan berkas perkara yang telah dilengkapi dengan melakukan penyidikan tambahan kepada penuntut umum. Penuntut umum segera meneliti berkas perkara, apabila berkas perkara telah lengkap, maka penuntut umum segera memberitahukan bahwa berkas telah lengkap kepada penyidik disertai dengan permintaan agar penyidik menyerahkan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum. Sebaliknya, apabila berkas perkara belum lengkap, maka penuntut umum segera memberitahukan bahwa berkas perkara belum lengkap disertai petunjuk agar penyidik segera melengkapi. Hal tersebut bisa berlangsung berulang-ulang karena KUHAP tidak mengatur batasan berapa kali berkas perkara boleh bolak balik antara penyidik dan penuntut umum. Kedua, setelah penyidik menerima kembali berkas perkara dari penuntut umum beserta petunjuk, tetapi setelah lewat 14 hari tidak ada kabar lagi, apakah berkas telah dilengkapi atau belum. Hal ini menimbulkan tunggakan perkara bagi penyidik karena penyidik tidak mengirim kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum.

Setelah penyidik mengirim kembali berkas perkara sesuai dengan petunjuk penuntut umum, ternyata hasil penelitian ulang atas hasil penyidikan tambahan masih belum lengkap, penuntut umum melaporkan hal itu kepada Kepala Kejaksaan Negeri disertai usul untuk melengkapi berkas perkara dengan melakukan pemeriksaan tambahan.

Pemeriksaan tambahan dilakukan oleh penuntut umum, setelah penyidik menyerahkan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum. Pelaksanaan pemeriksaan tambahan sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, beserta penjelasannya, dilakukan dengan memperhatikan:

- (a) tidak dilakukan terhadap tersangka;
- (b) hanya terhadap perkara-perkara yang dapat meresahkan masyarakat, dan atau dapat membahayakan keselamatan negara;
- (c) harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 hari setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) KUHAP;
- (d) prinsip koordinasi dan kerja sama dengan penyidik.

Permasalahan yang timbul di dalam praktik, yaitu berkaitan dengan persepsi dan pendapat penyidik terhadap "petunjuk" penuntut umum. Hakekat petunjuk adalah rambu-rambu bagi penyidik untuk menyempurnakan hasil penyidikan. Menurut pendapat penyidik petunjuk penuntut umum telah dilaksanakan, tetapi menurut pendapat penuntut umum petunjuk tersebut belum dilaksanakan karena berkas perkara masih belum lengkap. Apabila penyidik harus melengkapi kembali berkas perkara sesuai petunjuk penuntut umum, maka akan menambah beban pekerjaan penyidik, bahkan penyidik merasa "kesulitan" melaksanakan petunjuk penuntut umum.

Petunjuk penuntut umum tidak semuanya dipahami oleh penyidik sehingga timbul persepsi dan pendapat yang berseberangan dengan penuntut umum, baik aspek yuridis dan aspek fisik. Persepsi yang berbeda antara penyidik dan penuntut dalam hal petunjuk bisa menyebabkan berkas perkara bolak-balik antara penyidik dan penuntut umum karena KUHP tidak mengatur batas berapa kali penyerahan berkas perkara dari penyidik kepada penuntut umum dalam rangka melengkapi berkas perkara. Oleh karena itu, dalam rangka menghindari berlarut-larutnya upaya melengkapi berkas perkara, diperlukan kerja sama yang erat antar penyidik dengan penuntut umum dalam rangka sinkronisasi koordinasi yang erat antara kedua lembaga. Petunjuk penuntut umum hendaknya diberikan sesederhana mungkin dan mudah dipahami penyidik, sedangkan penyidik perlu melakukan konsultasi secara sungguh-sungguh demi sempurnanya berkas perkara. Inilah arti pentingnya sinkronisasi dan koordinasi, tidak hanya dalam pengertian struktural dan substansial, tetapi juga pemahaman secara kultural yang menekankan aspek filosofis.

D. Hubungan Kejaksaan Sebagai Lembaga Penuntut Umum Dengan Korban Tindak Pidana Dalam Rangka Penuntutan

Penuntutan merupakan bentuk reaksi formal dari negara terhadap pelaku tindak pidana melalui sarana lembaga peradilan pidana. Setiap pelanggaran hukum merupakan tindakan yang menyerang kepentingan umum atau

masyarakat - meskipun secara konkret menyerang korban - sehingga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk menindak pelaku tindak pidana dalam rangka menegakkan hukum. Monopoli penuntutan pidana yang ada pada negara ini berdasarkan argumen kontrak sosial (social argument) bahwa negara boleh dikatakan memonopoli reaksi sosial terhadap kejahatan dan melarang tindakan-tindakan yang bersifat pribadi. Apabila terjadi kejahatan yang mengakibatkan korban, maka negara harus bertanggung jawab untuk memperhatikan kebutuhan para korban kejahatan.⁵⁹ Adanya monopoli penuntutan tersebut menutup kemungkinan bagi korban untuk melakukan pembalasan secara langsung terhadap pelaku tindak pidana. Apabila korban melakukan pembalasan secara langsung terhadap pelaku, maka akan dicap melakukan perbuatan main hakim (Eugen rechting) yang bersifat melanggar hukum. Persoalan kejahatan bukan lagi merupakan persoalan privat (pribadi) antara korban dengan pelaku, tetapi sudah menjadi persoalan publik, yaitu antara pelaku terhadap negara sebagai pemegang otoritas masyarakat.

Kurangnya perhatian terhadap korban tindak pidana dalam penyelenggaraan hukum pidana berkaitan dengan dua hal. Pertama, adanya kecenderungan perkembangan ilmu pengetahuan hukum pidana yang lebih berorientasi kepada pelaku tindak pidana, terutama perkembangan pembedaan yang lebih manusiawi. Perlindungan hukum terhadap hak

59. Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, h. 78.

asasi manusia lebih diarahkan kepada hak asasi pelaku tindak pidana, sehingga kedudukan pelaku tindak pidana menjadi pusat perhatian hukum pidana materiil dan hukum pidana formil. Kedua, berkembangnya penuntutan publik yang dilakukan aparat pemerintah, menggeser dan mengesampingkan peranan korban dalam rangka penegakan hukum. Ketentuan yang mengatur hak-hak korban di dalam KUHP sebagai dasar penyelenggaraan peradilan pidana sangat sedikit dibandingkan pengaturan hak-hak pelaku tindak pidana dan penuntut umum. Para pihak yang berkedudukan sederajat di dalam peradilan terdiri dari terdakwa dan penuntut umum serta hakim sebagai pemimpin persidangan, sedangkan korban bukan sebagai para pihak yang bisa leluasa memperjuangkan kepentingannya. Hak-hak korban dalam rangka proses peradilan pidana hanya terdiri dari Pasal 98 - 101 KUHP.

Masalah kedudukan korban dalam rangka proses penuntutan dan persidangan yang terungkap di dalam penelitian bahwa Jaksa Penuntut Umum menyadari secara normatif tidak ada kewajiban untuk mengurus kepentingan korban tindak pidana. Secara sosiologis, Jaksa Penuntut Umum sangat berkepentingan dengan peranan korban dalam rangka penegakan hukum.

Berdasarkan argumentasi bahwa setiap pelanggaran hukum merupakan tindakan yang menyerang kepentingan umum dan monopoli penuntutan ada di tangan negara, maka kepentingan korban telah direduksi atau diabstrakkan sebagai kepentingan umum. Reaksi terhadap pelaku tindak

pidana dilakukan oleh negara melalui lembaga kejaksaan sebagai penuntut umum, sedangkan korban tindak pidana dilibatkan dalam proses peradilan apabila diperlukan kehadirannya oleh penuntut umum. Proses peradilan dianggap selesai, apabila pelaku tindak pidana telah dinyatakan bersalah dan dipidana, sedangkan kepentingan korban kurang mendapatkan perhatian. Hal tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan kedudukan korban⁶⁰ kurang mendapatkan perhatian dalam sistem peradilan pidana. Menurut Sudarto, kurangnya perhatian terhadap korban disebabkan kenyataan sebagai berikut:

Kedudukan korban atau pihak yang dirugikan dalam perkara pidana selama ini sangat menyedikan, korban seolah-olah dilupakan. Ilmu pengetahuan hukum pidana dan praktik penyelenggaraan hukum pidana hanya menaruh perhatian kepada si pembuat, ialah orang yang melakukan tindak pidana.⁶¹

Yang dimaksud penegakan hukum, tidak hanya dalam rangka proses peradilan pidana, tetapi juga penegakan di dalam menciptakan ketertiban dan keamanan di masyarakat sebagai upaya preventif pencegahan kejahatan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, kejaksaan menetapkan kebijaksanaan

60. Yang dimaksud korban kejahatan (victims of crime) berdasarkan Resolusi Sidang Umum PBB Tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelaku Tahun 1985 adalah "victims" means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through act or omissions that are in violation of criminal law operative within member state, including those laws prescribing criminal abuse power.

61. Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1983, h. 19.

dalam bidang penuntutan dan peradilan pidana tentang perlindungan terhadap korban kejahatan.⁶² Ketentuan yang mengatur tentang perlindungan korban kejahatan di dalam KUHAP sangat terbatas. Ketentuan yang mengatur tentang perlindungan terhadap korban kejahatan di dalam Pasal 98 ayat (1) dan ayat (2) menyebutkan:

- (1) Jika suatu perbuatan yang menjadi dasar dakwaan di dalam suatu pemeriksaan perkara pidana oleh pengadilan negeri menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka hakim ketua sidang atas permintaan orang itu dapat menetapkan untuk menggabungkan perkara gugatan ganti kerugian kepada perkara pidana itu.
- (2) permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat diajukan selambat-lambatnya sebelum penuntut umum mengajukan tuntutan pidana. Dalam hal penuntut umum tidak hadir, permintaan diajukan selambat-lambatnya sebelum hakim menjatuhkan putusan.

Dalam penjelasan ketentuan Pasal 98 ayat (1) tersebut ditegaskan bahwa yang dimaksud "kerugian bagi orang lain" termasuk kerugian pihak korban tindak pidana. Berdasarkan asas keseimbangan dan perlindungan hak asasi manusia, maka pada tahap penuntutan dan proses persidangan, Jaksa Penuntut Umum sejak dini secara aktif memberikan informasi dan penjelasan kepada korban atau keluarganya tentang hak korban untuk mengajukan penggabungan gugatan ganti kerugian terhadap pelaku tindak pidana dalam tahap pemeriksaan perkara di sidang pengadilan. Perhatian Jaksa Penuntut Umum terhadap korban

62. Periksa, Surat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum Nomor B. 1987/E/5/1995 Tentang Perlindungan Korban Kejahatan dalam rangka penuntutan.

tindak pidana dalam rangka meringankan beban penderitaan, antara lain dengan menetapkan kebijaksanaan bahwa barang bukti yang menjadi alat atau sarana korban dalam mata pencaharian atau keluarganya, misalnya berupa kendaraan bermotor, dapat dipertimbangkan untuk dipinjam pakai oleh korban atau keluarganya.

Penjelasan dan informasi Jaksa Penuntut Umum kepada korban tentang haknya untuk mengajukan penggabungan gugatan ganti kerugian itu sangat penting bagi korban karena pengetahuan yang kurang terhadap ketentuan hukum. Kerja sama yang erat antara Jaksa Penuntut Umum dengan korban dalam rangka proses penuntutan dan persidangan ini sangat membantu keberhasilan tugas penuntutan. Perhatian jaksa penuntut umum kepada korban, tidak hanya dalam rangka perlindungan hak asasi manusia terutama korban, tetapi juga akan sangat membantu tugas Jaksa Penuntut Umum. Kehadiran korban sebagai saksi kunci yang memberikan informasi serta keterangan lengkap tentang terjadinya tindak pidana akan sangat membantu Jaksa Penuntut Umum untuk mengungkapkan bukti-bukti dan petunjuk rangkaian peristiwa tindak pidana. Sebaliknya bagi korban tindak pidana, terungkapnya tindak pidana akan memberikan rasa keadilan dan mengurangi penderitaan akibat tindak pidana. Kerjasama antara Jaksa Penuntut Umum dengan korban tindak pidana dalam rangka proses penuntutan dan persidangan pada hakekatnya merupakan satu jajaran dan kepentingan yang sama karena penuntutan yang dilakukan Jaksa Penuntut Umum

tidak semata-mata untuk kepentingan negara atau masyarakat tetapi juga menyangkut kepentingan korban. Jaksa Penuntut Umum melakukan penuntutan bertindak sebagai "wakil negara", artinya mengakomodasikan kepentingan negara, pemerintah, masyarakat, dan korban kejahatan.

Perhatian Jaksa Penuntut Umum terhadap kepentingan korban dalam proses penuntutan mempunyai arti penting dalam rangka penegakan hukum. Perhatian Jaksa Penuntut Umum terhadap korban tindak pidana akan memberikan perlindungan negara terhadap warga negaranya sehingga meningkatkan kesadaran dan partisipasi aktif dengan cara segera melaporkan setiap ada tindak pidana kepada aparat penegak hukum serta kesadaran menjadi saksi di pengadilan untuk kepentingan penuntutan. Pelayanan dan perhatian Jaksa Penuntut Umum terhadap korban dalam proses penuntutan diharapkan bisa meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, memahami hak dan melaksanakan kewajiban sebagai warga masyarakat dalam rangka mencegah terjadinya kejahatan. Perhatian Jaksa Penuntut Umum terhadap korban tindak pidana dalam proses peradilan pidana tersebut sejalan dengan resolusi PBB Tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelaku pada Kongres PBB ke 8 tahun 1990, khususnya tentang Pedoman (PBB) Tentang Peranan Jaksa (United Nations Guidenlines on The Role of

Prosecutor)⁶³ dan Resolusi PBB Tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelaku pada Kongres PBB ke 7 Tahun 195, khususnya Tentang Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Peradilan Untuk Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan (Declaration Principles of Justice for Victim of Criminal and Abuse of Power).⁶⁴

Keterbatasan ketentuan hukum yang mengatur perlindungan korban kejahatan di dalam proses peradilan pidana bisa diatasi dengan peran aktif Jaksa Penuntut Umum, yaitu dengan cara memberikan perhatian dan informasi tentang hak-hak korban dan pandangan-pandangan korban di dalam proses peradilan pidana. Perhatian dan bantuan Jaksa Penuntut Umum kepada korban kejahatan di dalam proses pidana bisa membantu korban dalam rangka memperjuangkan

63.Pasal 13 huruf d Tentang Peranan Penuntut Umum di dalam proses pidana, menyebutkan:

In the performance of their duties, prosecutor shall:

- (d) Consider the views and concern of victims when their personal interests are affected and ensure that victims are informed of their rights in accordance with the declaration of basic principles of justice victims of crime and abuse of power.

64.Pasal 6 Deklarasi tersebut, antara lain menyebutkan:

The responsiveness of judicial and administrative progress to the needs of victim should be facilitated by:

- (a) informing victims of their role and scope, timing and progress of the proceeding and of the disposition of their cases, especially where serious crimes are involved are and where the have requested such information;
- (b) Allowing the views and concern of victims to be presented and considered appropriate stages of the proceeding where their personal interests are affected, without prejudice to the accused and consistent with the relevant national criminal justice system...

kepentingannya sesuai dengan asas perlindungan hak-hak asasi manusia.

Pemanfaatan ketentuan Pasal 99 KUHP dalam rangka perlindungan terhadap korban tindak pidana, dalam kenyataannya terdapat kelemahan dan manfaatnya kurang dirasakan oleh korban. Apabila disimak lebih mendalam, ketentuan Pasal 99 KUHP tersebut hanya mengatur tentang ganti kerugian berupa biaya yang telah dikeluarkan oleh pihak yang dirugikan sedangkan kerugian selebihnya baik bersifat materiil dan immateriil hanya bisa dilakukan gugatan melalui peradilan perdata yang prosesnya lama dan memakan biaya besar. Hal tersebut tidak sesuai dengan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya murah. Ketentuan yang mengatur perlindungan terhadap korban tindak pidana dalam proses pidana tidak lengkap karena kerugian yang diderita korban tidak hanya kerugian yang bersifat materiil tetapi juga kerugian yang bersifat immateriil. Kerugian akibat kejahatan bisa berupa penderitaan fisik, gangguan emosional, ketakutan, dendam, kecewa, kehilangan kepercayaan diri, dan sebagainya. Kerugian yang bersifat immateriil sama sekali belum diatur secara tegas di dalam KUHP sehingga perlu mendapat perhatian para pembuat undang-undang untuk mengatur hal tersebut dalam rangka memberikan perlindungan kepada korban. Ketentuan hukum yang mengatur perlindungan korban juga terdapat di dalam

Pasal 14 c KUHP.⁶⁵ Jangkauan ketentuan tersebut juga sangat terbatas karena hanya bisa diterapkan apabila hakim menjatuhkan pidana percobaan. Pada umumnya pidana Hakim menjatuhkan pidana berdasarkan Pasal 14 c KUHP terhadap perkara pidana ringan sedangkan terhadap tindak pidana yang meresahkan masyarakat dan menimbulkan kerugian besar, pidana percobaan sulit diterapkan.

Ketentuan hukum, baik hukum pidana materiil dan hukum pidana formil, yang masih banyak kelemahan dan kurang dirasakan manfaatnya oleh korban tindak pidana menyebabkan kurangnya motivasi mengajukan gugatan ganti kerugian melalui proses peradilan pidana, dirasakan oleh korban kurang bermanfaat karena terbatasnya nilai ganti kerugian yang akan diperoleh, bahkan menambah beban bagi korban harus memenuhi segala persyaratan dan mengikuti jalannya proses persidangan yang berbelit-belit. Ganti kerugian yang akan diperoleh belum pasti segera diwujudkan karena eksekusi putusan tersebut menunggu eksekusi jaksa, bahkan akan mengalami kesulitan apabila terpidana ternyata orang yang tidak mampu dalam bidang ekonomi. Ketidakpastian tentang ganti kerugian bagi korban ini bisa menimbulkan faktor kriminogen dalam peradilan pidana. Menurut Muladi, tiadanya perhatian kepada korban yang

65. Pasal 14 c KUHP: "Hakim dapat menetapkan syarat khusus bahwa terpidana dalam waktu tertentu, yang lebih pendek dari pada masa percobaannya harus mengganti seluruh atau sebagian kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana tersebut".

dewasa ini disebut sebagai an essential part of criminal law policy decisions, bisa berdampak mengurangi partisipasi masyarakat dalam usaha penanggulangan kejahatan, juga bisa menimbulkan perasaan insecurity. Dampak yang lebih buruk lagi bisa berupa kecenderungan inisiatif pribadi untuk melakukan pembalasan yang dilakukan perseorangan atau kelompok dalam bentuk vigilante group.⁶⁶

Kelemahan pengaturan perlindungan korban kejahatan, baik di dalam hukum pidana materiil maupun hukum pidana formil sebagai dasar penyelenggaraan peradilan pidana bisa menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan pidana, bisa mengakibatkan lemahnya partisipasi masyarakat dalam mendukung penegakan hukum. Segi negatif lainnya akibat ketidakpercayaan terhadap sistem peradilan pidana ini, juga bisa mendorong masyarakat melakukan tindakan main hakim sendiri sebagai upaya mewujudkan keamanan dan pencegahan kejahatan. Hal tersebut akan merusak sistem kemasyarakatan yang bertumpu pada peraturan hukum dan norma-norma sosial.

Menghadapi lemahnya perlindungan hak-hak asasi korban di dalam sistem peradilan pidana ini, korban tindak pidana lebih banyak berharap pada jenis dan beratnya

66. Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, h. 27.

sanksi pidana yang dijatuhkan hakim kepada pelaku tindak pidana. Pidana yang dijatuhkan hakim terhadap pelaku tindak pidana diharapkan korban bersifat setimpal dengan perbuatan dan akibat yang ditimbulkan tindak pidana tersebut. Pada umumnya jenis dan berat pidana yang berat akan bisa memberikan "rasa keadilan" bagi korban, yaitu pidana perampasan kemerdekaan yang berat. Menurut Emile Durkheim, fungsi pidana adalah untuk menciptakan kemungkinan bagi pelepasan-pelepasan emosi yang ditimbulkan atau diguncangkan oleh adanya kejahatan (the function of punishment is to create a possibility for the release of emotions that are aroused by the crime.⁶⁷

67. Periksa, Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984, h. 20.

BAB IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian, yaitu penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan, diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

- 1) Lembaga kejaksaan melaksanakan penuntutan berdasarkan asas bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisah (een en ondelbaarheid). Berdasarkan asas tersebut, wewenang penuntutan ada pada lembaga kejaksaan, bukan pada masing-masing Jaksa, karena kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Kejaksaan melakukan penuntutan bertindak dan atas nama negara (wakil negara), sehingga untuk memperoleh kesatuan kebijakan penuntutan, maka penuntutan dilaksanakan secara berjenjang menurut saluran organisasi, yaitu kejaksaan negeri, kejaksaan tinggi dan kejaksaan agung.
- 2) Berdasarkan asas bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan "(een en ondelbaarheid), maka penyelenggaraan penuntutan dilakukan di dalam kerangka organisasi secara hirarkhis, sehingga hubungan antara anggota organisasi dilakukan atas dasar atasan-bawahan sesuai dengan kedudukan dan wewenangnya. Pada dasarnya unit organisasi kejaksaan yang melaksanakan tugas

penuntutan adalah Kejaksaan negeri, tetapi berdasarkan jenis perkara (perkara biasa atau perkara penting/PK-Ting), maka pengendalian penuntutan bisa dilakukan secara berjenjang, Kejaksaan negeri, Kejaksaan tinggi atau Kejaksaan agung. Organisasi yang menekankan hubungan hirarkhi atasan-bawahan, menurut paradigma organisasi termasuk tipe organisasi birokratis atau mekanistik. Salah satu bentuk birokratisasi di lembaga Kejaksaan, yaitu pengaturan tentang pedoman tuntutan pidana. Penetapan jenis dan beratnya pidana telah ditentukan berdasarkan kriteria dan tolok ukur $\frac{1}{2}$ atau $\frac{2}{3}$ dari ancaman pidana.

Peraturan tersebut kurang disertai dengan ketentuan tentang masalah pembuktian, sehingga konteks penegakan hukum (penuntutan) lebih ditekankan pada ukuran birokrasi dan kepentingan lembaga, tetapi kurang memperhatikan asas-asas peradilan.

- 3) Asas bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan dalam melakukan penuntutan merupakan aspek hukum organisasi yang membentuk kerangka organisasi Kejaksaan. Bentuk Kejaksaan yang sesuai asas tersebut, termasuk tipe organisasi yang bersifat birokratis atau mekanistik, yaitu tipe organisasi yang menekankan sentralisasi, hubungan antar anggota berdasarkan kedudukan dan wewenang. Tipe organisasi itu merupakan upaya untuk mewujudkan kesatuan kebijakan penuntutan di lingkungan lembaga Kejaksaan. Bentuk dan anatomi

organisasi lembaga penegak hukum akan menghasilkan bentuk perilaku tertentu penegak hukum yang mendukung lembaga tersebut. Bentuk organisasi kejaksaan disusun berdasarkan asas "een en ondelbaarheid" yang menekankan sentralisasi, mengikat anggota organisasi dengan aturan dan prosedur organisasi, sehingga hubungan antar anggota berdasarkan kedudukan dan wewenang. Dominasi peraturan organisasi merupakan sarana untuk mengikat kepatuhan anggota organisasi ke dalam korp lembaga.

- 4) Hubungan antara Kejaksaan dengan kepolisian dilakukan dalam konteks sistem peradilan pidana, yaitu tahap persiapan penuntutan (pra penuntutan). Tahap penyidikan dan tahap penuntutan tidak bisa dipisahkan karena hasil penyidikan merupakan dasar penuntutan, sehingga penuntutan di sidang pengadilan juga mempertanggungjawabkan hasil penyidikan. Untuk mewujudkan kesatuan pandang antara kejaksaan dan kepolisian, maka diperlukan koordinasi dan sinkronisasi antara kedua lembaga. Sinkronisasi tidak hanya dalam arti sinkronisasi struktural, yang menekankan otonomi masing-masing lembaga, tetapi juga meliputi sinkronisasi substansial dan sinkronisasi kultural. Sinkronisasi kultural mengandung usaha untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah menyeluruh sebagai dasar bekerjanya sistem peradilan pidana.

falsafah menyeluruh sebagai dasar bekerjanya sistem peradilan pidana.

- 5) Para pihak yang terlibat di dalam peradilan pidana terdiri dari Penuntut Umum, Terdakwa dan Hakim sebagai pemimpin persidangan, sedangkan kedudukan korban telah direduksi sebagai kepentingan umum yang diwakili penuntut umum. Kedudukan korban di dalam peradilan yang bukan sebagai pihak, mengakibatkan korban tidak bisa memperjuangkan hak dan kepentingannya. Harapan korban, korban agar bisa memperjuangkan kepentingannya hanya bertumpu kepada kemauan penuntut umum, karena penuntut sebagai pihak yang terlibat dalam proses persidangan. Jangkauan hukum pidana dalam rangka melindungi korban di dalam proses peradilan tergantung pada kebijakan penuntut Jaksa Penuntut Umum, sehingga adanya upaya untuk melindungi korban diperlukan kebijakan penuntutan yang menyertakan pandangan-pandangan dan kepentingan korban selama proses penuntutan dan peradilan.
- 6) Sarana hukum dalam rangka perlindungan korban di dalam proses peradilan pidana tercakup di dalam ketentuan pasal 98 - 101 KUHP. Jangkauan pasal tersebut belum sepenuhnya bisa memberikan seluruh kerugian korban akibat tindak pidana, tetapi sebatas kerugian materiil yang telah dikeluarkan korban. Kelemahan lain menyangkut prosedur eksekusi putusan yang harus tergantung Jaksa. Menghadapi kelemahan ketentuan hukum

ketentuan hukum tentang gugatan ganti kerugian, maka korban cenderung menginginkan penjatuhan pidana yang berat, setimpal dengan perbuatan terdakwa.

B. Saran

- 1) Penyelenggaraan tugas penuntutan di dalam kerangka organisasi dan birokrasi lembaga kejaksaan, lebih menonjolkan sifat birokratis yang tampak dari aturan dan pedoman penuntutan yang mengikat aparat penegak hukum di lingkungan kejaksaan. Agar proses penuntutan lebih berorientasi kepada asas-asas peradilan dan perlindungan hak asasi manusia, maka perlu diimbangi dengan pengaturan masalah pembuktian dalam menetapkan kebijakan dan aturan masalah pembuktian dalam menetapkan kebijakan dan aturan organisasi yang menyangkut tugas penuntutan. Hal tersebut seseuai dengan asas keseimbangan, bahwa penegakan hukum tidak hanya memperhatikan perlindungan hak asasi manusia. Penekanan asas-asas peradilan penegakan hukum yang mengikat lembaga penegak hukum.
- 2) Upaya perlindungan korban dalam proses peradilan pidana bisa dilakukan dengan menetapkan kebijakan penuntutan yang bisa menyertakan korban dalam memperjuangkan hak dan kepentingannya, karena KUHP lebih memperhatikan perlindungan hak-hak terdakwa. Adanya aturan atau pedoman dari lembaga kejaksaan yang memberikan tempat kepada korban, bisa mengikat para

jaksa penuntut umum agar setiap melakukan tugas penuntutan bisa menyertakan korban, dengan cara lebih banyak menampung persepsi dan pandangan korban selama proses penuntutan dan perdilan.

- 3) Mengingat kelemahan pengaturan perlindungan korban tentang gugatan ganti kerugian di dalam KUHP, maka dalam rangka penyusunan KUHP baru nanti perlu diatur pidana ganti kerugian sebagai pidana pokok. Ketentuan tersebut, diharapkan akan bisa memberikan ganti kerugian kepada korban secara layak dan memberikan pidana yang setimpal kepada pelaku kejahatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimus. *Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Jakarta. 1985*
- Ahmad Rustandi dan Muchjidin Efendi. *Komentar Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1981 Tentang Kejaksaan. Pradnya Paramita. Jakarta. 1993*
- A. Karim Nasution, *Dengar Pendapat Komisi III DPR. RI Mengenai Beberapa Masalah Hukum Acara Pidana, Kejaksaan Agung RI. Jakarta. 1979*
- Albrow, Martin. *Birokrasi. Terjemahan M. Rusli dan Totok Daryanto. Yayasan Tiara Wacana. Jogjakarta. 1989*
- Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia. Arikha Media Cipta. Jakarta. 1983*
- Bambang Purnomo, *Pokok-Pokok Hukum Acara Pidana dan Beberapa Harapan Dalam Pelaksanaan KUHAP. Liberty. Jogjakarta. 1982*
- Barda Nawawi Areif. *Perbandingan Hukum Pidana. Rajawali Press. Jakarta. 1990*
- . *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana. Citra Aditya. Jakarta. 1996*
- Black, Donnald. *The Behavior of Law. Academic Press. New York. 1976*
- Blau, Peter M dan Meyer, Marshall W. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern. Terjemahan Gary R. Yusup. UI-Press. Jakarta. 1987*
- Blumberg, Abraham. *Criminal Justice. Quadrangle. Cichago. 1970*
- Bonn dan Sosrodanukusumo. *Tuntutan Pidana. Siliwangi. Jakarta. tt*
- Bustomi, HT. *"Sekitar Putusan Mahkamah Agung RI. Tentang Pernadi." (Catatan Hukum). Kompas, 3 Pebruari 1997.*
- C. Page, Edward. *Political Authority and Bureaucratic Power. Harvester, Wheatshef. 1992*
- Damaska, C. *Structure of Authority and Comparative Prosedure. Yale. L.Y. 1975*

- Diter, Hans., *Kelompok-kelompok Strategis Tentang Negara, Birokrasi di Dunia Ketiga*, Yayasan Obor, Jakarta. 1989
- Estiyarso. "Penyempurnaan Penyidikan Dalam Rangka Penuntutan". Bunga Rampai Permasalahan Penegakan Hukum Setelah Berlakunya KUHAP. Kejaksaan Agung RI. Jakarta. 1984
- Etzioni, Amitai. *Organisasi-Organisasi Modern*. (Terjemahan Suryatim). UI-Press. Jakarta. 1985
- Gibbon, Don C. *Crime and Criminal Behavior*. Englewood. New York. 1976
- Goetomo, Gunawan. *Sejarah Lembaga Kejaksaan di Indonesia*. Fakultas Hukum Undip (untuk memenuhi kebutuhan sendiri). Semarang. 1974
- Ilham Gunawan. *Peranan Kejaksaan dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*. Sinar Grafika. Jakarta. 1994
- IS. Susanto. "Penahanan Kritis Terhadap Realitas Sosial". *Masalah-Masalah Hukum* Nomor 9 Tahun 1992. Fakultas Hukum Undip. Semarang. 1992
- _____. *Kejahatan Korporasi*. penerbit Undip. Semarang. 1995
- _____. *Kriminologi*. Diklat Kuliah. Fakultas Hukum. Undip. Semarang. 1995
- JE. Sahetapy. *Viktimologi*. Sebuah Bunga Rampai. Sinar Harapan. Jakarta. 1987
- Joko Supeno. "VOC Saja Butuh Kejaksaan". *Forum Keadilan*. Nomor 26 Tahun 1990
- Kadri Husin. *Relevansi Kesatuan Pandang Penegak hukum Dalam Penanggulangan Kejahatan*. Makalah Seminar. Bandar Lampung. 1987
- La Patra, JK. *Analizing The Criminal Justice System*. Lexington Books. Maseachusetts. 1978
- Lev, Daniel. S. *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 1990
- Lexy J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Rosdakarya. Bandung. 1994
- Martiman Prodjohamidojo, *Kekuasaan Kejaksaan dan Penuntutan*. Ghalia Indonesia. Jakarta.

- Martiman Prodjohamidojo, **Kekuasaan Kejaksaan dan Penuntutan**. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1984
- Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi. **Metode Penelitian Survey**. LP3ES. Jakarta. 1988
- Miftah Thoha. **Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara**. Rajawali Press. Jakarta. 1984
- Moh. Kusmardi dan Bintang R. Saragih. **Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945**. Gramedia. Jakarta. 1980
- Mardjono Reksodiputro. **Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana**. UI Press. Jakarta. 1994
- . **Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana**, UI Press. Jakarta. 1994
- Muladi. **Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang**. (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Undip). Semarang. 1990
- Moeljatno. **Hukum Acara Pidana**. (Diktat Kuliah). Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada. Jogjakarta. 1978
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. **Teori-Teori dan Kebijakan Pidana**. Alumni. Bandung. 1984
- . **Bunga Rampai Hukum Pidana**. Alumni. Bandung. 1992
- Oemar Senoadji. **Hakim dan Hukum Pidana**. Erlangga. Jakarta. 1980
- . **KUHAP Sekarang**. Erlangga. Jakarta. 1985
- Oka Mahendra. **Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia**. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 1993
- Porter, Lyman W. Lawler, Edward dan Hickman, J. Richard. **Behavoir in Organization**. Mic Graw Hill Books Company. Chicago. 1972
- Ronny Hanitijo Soemitro. **"Tahap-Tahap Perkembangan Hukum dan Birokrasi"**. *Masalah-Masalah Hukum* Nomor 4 Tahun 1984. Fakultas Hukum Undip. Semarang. 1984
- . **Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri**. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1990

- _____. "Perbandingan Antara penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum empiris" *Masalah-Masalah Hukum* Nomor 4 tahun 1991. Fakultas Hukum Undip. Semarang. 1991
- Ruslan Saleh. *Stelsel Pidana Indonesia*. Sinar Baru. Jakarta. 1978
- Richard A. Myren. *Law And Justice*. Cole Publishing Company. California. 1988
- Sanapiah Faisal. *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*. Yayasan Asah Asih. Malang. 1990
- Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa. Jakarta. 1980
- _____. "Penyelenggaraan Keadilan Dalam masyarakat Yang Sedang Berubah". *Masalah-Masalah Hukum* Nomor 3 Tahun 1983
- _____. *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. BPHN. Jakarta. tt
- _____. "Hukum dan Birokrasi". *Masalah-Masalah Hukum* Nomor 4 Tahun 1989. Fakultas Hukum Undip. Semarang. 1989
- Sekaran, Uma. *Organization Behavior*. Tata Mc. Graw-Hill Publishing Company. New Delhi. 1989
- Soedjono Dirjosisworo. *Filsafat Peradilan Pidana dan Perbandingan Hukum*. Armico. Bandung. 1989
- Skolnick, Jerome H. *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. Jhon willy & Sons Inc. New York. 1966
- Soejono Soekanto. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Rajawali Press. Jakarta. 1983
- Soerjono Soekanto. Chalimah Suyanto. Hartono Widodo. *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*. Bina Aksara. Jakarta. 1988
- Sudarto. *Hukum dan Hukum Pidana*. Alumni. Bandung. 1983
- _____. *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni. Bandung. 1986
- _____. "Uraian Pokok-Pokok Permasalahan Dalam Seminar Kriminologi IV". *Masalah-Masalah Hukum* Edisi Khusus Tahun 1987. Fakultas Hukum Undip. Semarang. 1987

- _____. Hukum Pidana I. Yayasan Sudarto d/a Fakultas Hukum Undip. Semarang. 1990
- Surachman dan Andi Hamzah. Jaksa di Berbagai Negara. Sinar Grafika. Jakarta. 1996
- Suryono Sutarto. "Tinjauan Sistem Penuntutan Menurut KUHP". Masalah-Masalah Hukum Nomor 1 Tahun 1983. Fakultas Hukum Undip. Semarang. 1983
- Thomson. Victor A. Modern Organization. Knof. New York. 1961
- Tresna. Peradilan di Indonesia Dari Abad ke Abad. Pradnya Paramita. Jakarta. 1977
- Weston, Paul B dan Wells, Kenneth. Law Enforcement and Criminal Justice. Goodyear Pubshing Company, California. 1974
- Wirthyn, Jack dan Lewis, Peter W. Modern Criminal Justice. Mic Graw Hill Inc. New York. 1978
- W. Organ, Dennis. Perilaku Organisasi. (Terjemahan Adam Indrajaya). Sinar Baru. Bandung. 1989